

\$. 27.594

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Aplicada I:  
Economía Internacional y Desarrollo

T 643

**LA REGULACION DE LOS MERCADOS  
AGRARIOS Y LA REFORMA DE LA P.A.C.**



Juan José Fernández del Hoyo  
Madrid, 1992

**Colección Tesis Doctorales. N.º 92/92**

**© Juan José Fernández del Hoyo**

**Edita e imprime la Editorial de la Universidad  
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía.  
Escuela de Estomatología. Ciudad Universitaria.  
Madrid, 1992.**

**Ricoh 3700**

**Depósito Legal: M-12178-1992**

**N. C. X-48-005568-7**

**N. E 4800131244**



La Tesis Doctoral de D. Juan José-Tomás FERNÁNDEZ.  
... DEL HOYO .....

Titulada ... "LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS AGRARIOS Y.  
... LA REFORMA DE LA PAC" .....

Director Dr. D. Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ .....

fue leída en la Facultad de CC. Económicas y Empresar,  
de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, el día .....  
de ..... de 19 ....., ante el tribunal  
constituido por los siguientes Profesores:

PRESIDENTE .... D. Manuel VARELA PARACHE .....

VOCAL .... D. José Alberto PAREJO CAMIR .....

VOCAL .... D. Juan IRANZO MARTÍN .....

VOCAL .... D. Javier MARTÍN PLIEGO .....

SECRETARIO .... D<sup>a</sup> Sara GONZÁLEZ FERNÁNDEZ .....

.....

habiendo recibido la calificación de *APTO. CUM*  
*LAUDE... POR... UNANIMIDAD...*

Madrid, a 4 de JUNIO de 1991  
EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL.

UNIVERSAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES  
SECCION DE CIENCIAS ECONOMICAS

**TESIS DOCTORAL :**

**"La regulación de los mercados agrarios y la reforma de la P.A.C."**

***Lcdº Juan José FERNANDEZ DEL HOYO.***

Bajo la dirección y asesoramiento del Sr. Catedrático de Política Económica, Dr. ***D. Andrés FERNANDEZ DIAZ.***

(DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA I: ECONOMIA INTERNACIONAL Y DESARROLLO)

Toledo, 25 de febrero de 1991



## INDICE

	<u>PAG.</u>
CAPITULO I: Introducción	1
CAPITULO II: Los fundamentos del Modelo	6
➤ II.1. La conformación de la P.A.C. Una reseña histórica ✓	6
II.2. Los mecanismos de sostenimiento del mercado	16
II.3. La justificación del modelo de proteccionismo adoptado	34
CAPITULO III: Principales tendencias seguidas por la agricultura comunitaria	55
III.1. Evolución de la oferta agraria	57
III.2. El factor tierra	66
III.3. El factor trabajo	83
III.4. El factor capital	91
III.5. La renta sectorial	100
CAPITULO IV: El Presupuesto Comunitario. Restricción básica del Modelo	113
IV.1. La P.A.C. y el marco financiero	116
IV.2. Los efectos redistributivos de la P.A.C.	140
CAPITULO V: La reforma de la Política Agrícola Común	173
V.1. Evolución de la Sección Garantía	175
V.1.1. Primeros antecedentes	175
V.1.2. La reforma de 1984 x	183
V.1.3. El Libro Verde y el futuro de la agricultura europea ✓	188
V.1.4. La continuidad en el ajuste	202
V.1.5. Una relación de las reformas introducidas	218
V.2. La evolución de la sección orientación	242
V.2.1. La instrumentación en la década de los setenta	243
V.2.2. La reformulación de la política socioestructural: el R(CEE) 797/85	253
V.2.3. La distribución territorial de los recursos	275
V.2.4. El FEOGA-O y la reforma de los fondos estructurales	286

## APENDICE

314

CAPITULO VI: Las relaciones exteriores de la P.A.C.	325
VI.1. La C.E.E. en el contexto del comercio agrario internacional	325
VI.2. La P.A.C. y las relaciones con terceros países: consideraciones generales	361
VI.2.1. La influencia de la P.A.C. sobre terceros países	363
VI.2.2. La influencia de terceros países sobre la P.A.C.	367
VI.2.3. Las derogaciones en el proteccionismo de la P.A.C.	376
VI.3. El conflicto de intereses EE.UU.-C.E.E. en materia agraria	400
VI.4. La Ronda Uruguay y el proteccionismo agrario	422
VI.4.1. Principales posturas negociadoras	431
VI.4.2. Estado actual de las negociaciones	468
CAPITULO VII: El debate sobre el proteccionismo agrario	480
x VII.1. La Política Agraria Común, un compendio de críticas	480
VII.2. El debate sobre el proteccionismo agrario	492
✓ VII.3. La P.A.C. y el proteccionismo agrario	502
REFLEXIONES FINALES	530

## Capítulo Primero: INTRODUCCIÓN

*Frecuentemente se ha venido señalando a la Política Agrícola Común como una política de liderazgo en el desenvolvimiento del proceso de integración europea; sin embargo, esta política ha venido siendo cuestionada cada vez con mayor intensidad.*

*El elevado crecimiento de los gastos presupuestarios exigidos para la sección garantía del FEOGA se ha mostrado, en combinación con un marco financiero caracterizado por su elevada rigidez, como un factor clave en el proceso de readecuación al que se ha venido sometiendo a esta política comunitaria, especialmente desde la segunda mitad de los ochenta. El hecho de que la valoración de los desajustes entre la oferta y la demanda agrarias comunitarias haya pasado a ser el eje central de la P.A.C. no constituye, en sí mismo, un rasgo diferencial en el caso de la C.E.E. De hecho, la tendencia a la sobreproducción encarna el núcleo central de la problemática que han tenido que afrontar las políticas agrarias de los países con elevado nivel de desarrollo, exponiendo la debilidad de los modelos proteccionistas que los mismos han venido desarrollando.*

*Las tensiones presupuestarias derivadas del modelo de gestión y regulación de los mercados agrícolas adoptados por la Comunidad se han ido agudizando en el transcurso de la última década, enclaustrando la reformas introducidas en una lógica estrictamente financiera. Pero sus implicaciones han sido más profundas, dada la importancia de la P.A.C. en el proceso decisional en el campo presupuestario.*

El protagonismo económico de esta política comunitaria y el hecho de que la misma haya demostrado elevadas dosis de ineficacia en la asignación de sus recursos han actuado como una poderosa palanca de presión por parte de varios países miembros en la justificación de sus reticencias en torno a la ampliación de la dimensión de sus aportaciones financieras.

Por otra parte, la importancia de los recursos que moviliza en relación al presupuesto comunitario global otorga un papel privilegiado a esta política en la determinación de las relaciones cargas financieras-retornos presupuestarios para los diferentes países miembros. Este factor, en conjunción con las propias reglas de juego del proceso decisional, hace extremadamente dificultosa la introducción de reformas que supongan una ruptura en el status-quo que se ha venido conformando en relación a los efectos redistributivos de la P.A.C., resultando privilegiado el principio de "equidad" en detrimento del principio de solidaridad financiera. Si bien el modelo originario se ha mostrado medianamente capaz para concretar acuerdos institucionales en el marco de una Comunidad a seis países miembros relativamente homogénea desde el punto de vista agrario, las sucesivas ampliaciones que ha ido experimentando la Comunidad han contribuido a incrementar las divergencias en los intereses que se generan en torno a la P.A.C. por parte de los diferentes países miembros. Este factor se alza como un elemento esencial que no cabrá ser ignorado a la hora de adoptar las líneas estratégicas que deberán guiar en el futuro el desarrollo de esta política comunitaria.

Si bien existe una elevada unanimidad respecto al privilegio concedido a los factores presupuestarios como elemento motriz de la dinámica de ajustes que se han venido introduciendo en la P.A.C.,

no se puede marginar en el análisis de la evolución de esta política la influencia ejercida por las tendencias seguidas por el comercio agrario internacional durante estos últimos años. La magnitud de los desajustes de los mercados agrarios internacionales se han concretado en elevados crecimientos de los excedentes y en bajadas de los precios mundiales. El incremento de la competencia en la disputa de los mercados internacionales ha encontrado su reflejo en el acrecentamiento de las confrontaciones entre las dos principales potencias hegemónicas en los intercambios comerciales agrarios a nivel internacional: la Comunidad y los Estados Unidos.

Las difíciles negociaciones que se vienen manteniendo en el marco de la Ronda Uruguay sobre el temario agrario constituyen un fiel reflejo de esta situación, exponiendo las dificultades existentes para consensuar el reparto de las cargas del reajuste del sector primario a nivel internacional.

Los factores presupuestarios, las relaciones con terceros países, las divergencias de intereses existentes en torno a la P.A.C. por parte de los diferentes países miembros, las posiciones de fuerza ejercidas por los diferentes grupos de presión sobre las decisiones políticas y la evolución del propio marco económico general como condicionante del grado de reajuste al que se puede someter el sector, dadas las dificultades existentes para reciclar los excedentes de la mano de obra agraria hacia otros sectores productivos, ponen de manifiesto el complejo entramado de factores, en modo alguno independientes entre sí, que entran en liza en la configuración que vaya cobrando la política comunitaria en años venideros.

Desde esta perspectiva, el objeto del presente trabajo consiste en analizar la dirección de las reformas que ha venido experimen-

tando esta política comunitaria durante los últimos años, señalando las implicaciones de los principales factores determinantes que han impulsado las mismas en el pasado, así como enumerar las grandes delineaciones que se abren para esta política comunitaria en los próximos años.

El trabajo se inicia con un examen sucinto de los mecanismos que han venido rigiendo el modelo de gestión y regulación de los mercados agrarios en la Comunidad. Este modelo, apoyado en el sistema de doble precio y en las restituciones a las exportaciones, si bien reunía elevadas dosis de coherencia en una Comunidad naciente, ha resultado sobrepasado por la incorporación del progreso técnico y las sucesivas ampliaciones que ha venido experimentando la C.E.E. Las principales tendencias seguidas por el sector constituyen un elemento de obligada reflexión en la interpretación de la evolución seguida por la P.A.C.; de esta forma, se pasa a analizar la evolución de la oferta agraria comunitaria, la evolución de los factores productivos y de la renta sectorial, subrayándose la heterogeneidad que caracteriza la situación de las estructuras productivas en el marco físico comunitario, resultando la misma acrecentada con la ampliación de la Comunidad hacia el Sur.

En una segunda fase, se aborda la dimensión presupuestaria de la Política Agrícola Común, analizándose en el capítulo IV la evolución seguida por los gastos agrarios y la importancia de la capacidad redistributiva de los flujos financieros originados por esta política comunitaria.

Las principales reformas introducidas en las secciones orientación y garantía del FEOGA son objeto de análisis y valoración en el capítulo V.

Por su parte, el capítulo VI procede a dimensionar la importancia de la Comunidad en las corrientes internacionales de intercambio de productos agrarios. El protagonismo alcanzado por la C.E.E. en las mismas justifica la necesidad de analizar las influencias y condicionamientos mutuos que se han venido estableciendo entre la P.A.C. y las políticas agrarias desarrolladas por terceros países. El avance de las posiciones comunitarias en los mercados de exportación mundial han expuesto a la P.A.C. a una mayor vulnerabilidad frente a las críticas ejercidas por países terceros en relación a su carácter perturbador para el normal desempeño de esos mercados. El conflicto de intereses existente entre la Comunidad y los Estados Unidos ocupa un papel central en el análisis efectuado a este respecto. La Ronda Uruguay ejemplifica las posiciones encontradas que mantienen las dos principales potencias agrarias a nivel mundial. La importancia que pueden contraer las negociaciones que se vienen desarrollando en relación al temario agrario para el futuro desenvolvimiento de la P.A.C. ha merecido un tratamiento diferenciado en el que quedan expuestas las principales posturas negociadoras mantenidas por ambos bloques, cuyo alejamiento condujo al fracaso de la Conferencia de Bruselas desarrollada en la primera semana del mes de diciembre de 1.990.

Finalmente, el capítulo VII expone las principales líneas argumentales que se han venido configurando en defensa de la rebaja de los niveles de protección otorgados al sector. El capítulo se cierra con un análisis de las opciones que se abren para la P.A.C. en el futuro inmediato, efectuándose un examen de los diferentes elementos que deben ser considerados en la evaluación de las diferentes alternativas.

## CAPITULO II

### LOS FUNDAMENTOS DEL MODELO

#### II.1. LA CONFORMACION DE LA P.A.C. UNA RESEÑA HISTORICA.

Afirmar que la conformación de la Política Agrícola Común (P.A.C.), considerada por numerosos autores el auténtico pilar de la integración europea, no ha resultado un proceso fácil no es ninguna afirmación ciertamente novedosa. Cualquier proceso de negociación política que suponga la puesta en juego de intereses de variado signo, y muy especialmente los relativos a negociaciones de carácter multinacional, resulta sumamente complejo.

En el caso concreto de la P.A.C. es necesario tomar en cuenta las ostensibles divergencias existentes entre los países miembros en relación al sector primario en términos de empleo y producción, de estructuras productivas -disponibilidad de tierras, dimensión de las explotaciones, niveles de mecanización, rendimientos físicos...- de su posición en el comercio exterior y, de forma genérica, de la funcionalidad que debe de guardar en relación al resto de los sectores económicos.

Las negociaciones de la Comunidad Verde (Green Pool), desarrolladas entre 1952 y 1954, expusieron de forma muy clara las dificultades para llegar a acuerdos concretos, dado el conflicto abierto entre las posiciones abanderadas por Francia, claramente partidaria de la aplicación de la preferencia recíproca en las exportaciones entre los países miembros, e Inglaterra, partidaria de un enfoque de carácter multilateral



a desarrollarse en el seno de la Organización Europea de Cooperación Económica (O.E.C.E.)<sup>1</sup>. El camino recorrido desde esta experiencia hasta 1968, año en el que se procedió al cierre de, prácticamente, todas las organizaciones comunes de mercado, fue ciertamente arduo.

Estando ya constituida la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (C.E.C.A.) la Comisión Spaak, encargada de allanar el camino para la configuración de un mercado común generalizado, expresó la necesidad de que la agricultura no fuese marginada del mismo, posición que fue aceptada por los seis países originarios. Así pues, la cuestión esencial en los años inmediatos consistiría en la desmovilización de las barreras a los intercambios y la sustitución de los mecanismos de sostén nacional por los propios comunitarios, siendo confiada la gestión de los mercados a las futuras instituciones comunitarias.

Esta voluntad quedaría recogida en el artículo tercero del Tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea, al reseñarse en el mismo que "la adopción de una política común en la esfera de la agricultura" debía constituir una de las tareas de la Comunidad.

El célebre artículo 39 del Tratado marcaría los objetivos que debía de seguir la Política Agraria Común:

---

<sup>1</sup> La idea de organizar los mercados agrícolas sobre una base regional europea toma forma, de hecho, en el periodo 1951-1954, en el marco del proyecto de configuración del Pool Vert. A este respecto resulta interesante la consulta de la obra de Gilbert Noël: "Du Pool Vert a la P.A.C. Les tentatives de Communauté agricole européenne 1944-1955". Collection économie agricole et agroalimentaire. Edit. Economica. Paris. 1988.

- Incrementar la productividad agraria mediante la promoción del progreso técnico, el desarrollo racional de la producción agraria y la óptima utilización de los factores de producción, particularmente el trabajo.

- Asegurar un nivel de vida adecuado a la Comunidad rural, en particular mediante el incremento de los ingresos individuales de la población ocupada en la agricultura.

- Estabilizar los mercados.

- Asegurar la disponibilidad de los suministros.

- Asegurar precios razonables a los consumidores.

Las dificultades existentes para compatibilizar estos objetivos, dada la complejidad y variedad de intereses contrapuestos que movilizan, han sido reiteradamente puestas de manifiesto, aunque los textos de la Comisión han venido insistiendo en la plena vigencia de los mismos en plena fase de adaptación y reestructuración que experimenta en estos días la Política Agrícola Común. Esta es la posición adoptada en el documento de la Comisión "Un futuro para la agricultura Europea", en el que se establecen las orientaciones de la Comisión tras la celebración de consultas en el marco del famoso "Libro Verde".

Este listado de objetivos fundacionales se ha ido ampliando con otra serie de objetivos explicitados en diferentes textos de la Comisión:

facilitar el ajuste ante fluctuaciones externas, contribuir al desarrollo regional, protección medio-ambiental, preservación del modelo familiar...

En última instancia, los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma no suponen sino la plasmación en la P.A.C. del espíritu que impregna la concepción de las políticas agrarias en el mundo desarrollado, tal como pone de manifiesto la comparación establecida en el siguiente cuadro sinóptico entre los objetivos declarados en esta materia en diferentes países del área de la Organización de la Cooperación Económica y el Desarrollo (O.C.D.E.).

La Conferencia de Stresa de 1958 permitió, en ese año, una primera confrontación de los diferentes métodos de organización de los mercados agrícolas así como la explicitación del diferente posicionamiento de los Estados miembros. Este hecho, junto con una mejor delimitación de las líneas directrices que habrían de guiar la futura política comunitaria en materia agrícola, constituyen los factores más reseñables de la Conferencia.

El análisis de las resoluciones de la Conferencia resulta de interés por los tres siguientes hechos:

- enunciaban los mecanismos básicos de funcionamiento de la P.A.C.:

\* "Los esfuerzos para incrementar la productividad llevarán consigo la aplicación de una política de

CUADRO N° II.1. Objetivos en materia de política agrícola en países del área de la OCDE.

	EEC	Japón	Canadá	Australia	Austria	Nueva Zelanda	USA	Suiza	Fin- landia	Islandia	Noruega	Suecia
Consecución de niveles aceptables y equitativos en los standard de vida de los agricultores	X	X	X		X		X	X			X	X
Estabilización nivel de ingresos			X	o		X	X		X			
Estabilizar los precios agrarios	X	o	X	X	X	X	X	X				
Facilitar los ajustes frente a los factores externos	I	o	X	X		I	I					
Preservación de las comunidades rurales	o	X	o		X	I	X	X	X			
Desarrollo regional	o	o	o		X						X	X
Preservación y mejora de la agricultura familiar	X		X	I	o	o						
Protección medio ambiental	o		I	I	X		o	X			X	X
Asegurar la suficiencia en los niveles de aprovisionamiento	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X
Precios aceptables para los consumidores	X	o	X				X		X			X
Mejora de la eficiencia y competitividad de la agricultura	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X

x indica que el objetivo es explicitado de forma expresa por algún documento oficial en el señalamiento de los objetivos en materia de política agrícola.

o indica que el objetivo es recogido en algún texto oficial.

I indica que el objetivo ha sido señalado en la promulgación de legislación de desarrollo

Fuente: Marcks von Wuntenberg (1987) and OECD (1987a). Working papers n° 52. "The so. called non economics objectives of agricultural policy". by Alan Winters. OCDE. April 1.988.

precios..."

\* "Deberá existir una estrecha correlación entre la política socio-estructural y la política de mercados comunitarios".

- explicitaban la necesidad del principio de preferencia comunitaria:

\* "Se deberá de desarrollar progresivamente el comercio intracomunitario..."

- señalaba la necesidad de tomar en cuenta las relaciones externas:

\* "El desarrollo de la producción de productos agrícolas así como la demanda de los mismos en territorios asociados, colonias y excolonias de la Comunidad, deberá ser tomado en consideración en el momento de desarrollar la Política Agrícola Común."

- Reseñaba los riesgos potenciales de un modelo excesivamente productivista que los hechos confirmarían con posterioridad, de ahí que abogase por un equilibrio entre una política de precios, que propiciase incrementos de productividad y permitiese remuneraciones comparables a las obtenidas por otros sectores de la actividad económica, con la necesidad de

evitar la acumulación de excedentes.

- Resaltaba la necesidad de salvaguardia del modelo agrario europeo, basado en la explotación familiar, así como la graduación del ajuste del sector.

Una vez explicitados los principios, se desvelarían los problemas existentes en la instrumentación de los mecanismos, tanto por el lógico interés de los países miembros por asegurarse las mejores posiciones en los flujos financieros, como por el hecho de que se hubiese de negociar la aceptación de la nueva construcción europea con los principales interlocutores comerciales de la Comunidad.

En 1960 se decidió optar por la instauración de un mecanismo básico en el funcionamiento de la P.A.C., el sistema de exacciones sobre las importaciones de terceros países, pero dado que la Ronda Dillon solo fue clausurada hasta marzo de 1962 y que el contexto internacional se mostraba como un factor esencial en la evaluación del diseño de la P.A.C., sería en enero de 1962, aunque con retroactividad a diciembre de 1961, cuando se adoptase el primer paquete de organizaciones comunes de mercado (O.C.M.), recogiendo las mismas los mecanismos clave de regulación de los subsectores de cereales, huevos, aves, frutas y hortalizas y vino, mecanismos que -por otra parte- no diferían sustancialmente de los que previamente venían funcionando en los países miembros o en otros países, caso de los Estados Unidos, desde los años treinta.

El caso de la O.C.M. de los cereales resulta emblemático, tanto por

su peso en la producción final agraria de la Comunidad como por su poder de regulación de precios sobre las producciones ganaderas. Los mecanismos de regulación basados en la fijación de un precio indicativo a partir del cual serían fijados los precios de intervención, los precios umbrales y las restituciones a la exportación, exponen el esquema básico de los mecanismos de sostenimiento y protección en frontera del sector. Pero, asimismo, esta organización resultaría ejemplificadora de las dificultades para establecer un acuerdo sobre los precios comunes, dada la defensa alemana de precios elevados para sus productores, postergándose el logro de un acuerdo hasta el año 1964.

Si bien las aspiraciones alemanas no resultaron totalmente colmadas, lo cierto es que el caso de los cereales supondría un aval para la extensión al resto de las O.C.M. de una política de precios elevados en alternativa a los mecanismos transitorios que en materia de marcación de precios recogía el Tratado de Roma.

En concreto, el Tratado contemplaba la posibilidad de aplicar precios mínimos para evitar bruscos incrementos en las importaciones de otros países miembros; de hecho, este mecanismo funcionó en el capítulo de frutas y legumbres hasta la entrada en vigor de la O.C.M. de estos productos.

Por otra parte, se preveía la posibilidad de un proceso de acercamiento de precios entre los países miembros con la finalidad de que el país importador pudiera asegurar a los proveedores situados en los otros países miembros del Mercado Común los mismos precios que garantizaba

a sus productores. Esta aplicación debía ser gradual, al igual que la suspensión de los derechos de aduana. Para la puesta en práctica de este mecanismo debían concertarse contratos a largo plazo entre los países importadores y exportadores en el interior de la C.E.E., cantidades que se incrementarían sucesivamente. Por otra parte, se hacía necesario una cláusula de precios que, partiendo de los mundiales, debían elevarse progresivamente, hasta el nivel del precio del país importador. Naturalmente, los países con mayores precios no podrían sostenerlos, con lo que se produciría un acercamiento hacia precios comunes. Este mecanismo evitaba, en una Comunidad naciente, la obligación de fijar precios agrarios sobre los que se tendrían que poner de acuerdo los seis países miembros, pero no encontró aplicación práctica, por lo que la negociación tuvo en cuenta los precios más elevados de cada país con la finalidad de crear un consenso. De esta forma, cuando se tomaron las primeras decisiones formales que establecieron los prélèvements a la importación, a reducir entre los países miembros pero a mantener frente a terceros países, como condición para el paso a la segunda etapa del período de transición, se entendió -expresamente- que sustituían a las disposiciones del Título II del Tratado.

La articulación del F.E.O.G.A. quedó complementada con la puesta en marcha de un soporte financiero, previsto en el artículo 40 del Tratado de Roma, mediante la promulgación del Reglamento del Consejo sobre el F.E.O.G.A. en 1962, constituyendo el mismo un requisito necesario para la puesta en marcha de las O.C.M. aprobadas.

En 1964 tendría lugar la adopción de un segundo paquete de



reglamentos sobre los productos lácteos, carne de vacuno y arroz, extendiéndose a estas O.C.M. la fórmula aplicada al subsector de los cereales. De hecho, entre 1967 y 1968 fueron haciéndose extensivos los principios de preferencia comunitaria, solidaridad financiera y unidad de mercados a la casi totalidad de los productos agrarios comunitarios.

Para finalizar este apartado, es necesario reseñar que, de conformidad con el Reglamento de 1962, el esquema de financiación de la P.A.C. hubo de ser nuevamente revisado en 1965, planteándose la necesidad de un sistema de recursos propios, en sustitución al sistema de contribuciones por parte de los países miembros, y la atribución de mayores competencias al Parlamento Europeo. Se inicia, de esta forma, uno de los problemas centrales de la Comunidad: el esquema de financiación de la Comunidad y el debate en torno al reparto de competencias institucionales, tema este que será el foco de atención de otro de los apartados del presente trabajo.

## II.2. Los mecanismos de sostenimiento del mercado.

La regulación de los mercados agrarios, instrumentada a través de las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado, pone en relación las diferentes medidas de gestión interna -precios y mercados- con las relaciones externas de los mismos -niveles de protección-. La relación entre ambas esferas es evidente; dado que tiene que existir una graduación entre los niveles de sostenimiento para las diferentes producciones agrarias y el nivel de permeabilidad frente al exterior.

Respecto al primero de los factores considerados -sistema de ayudas- cabe distinguir tres grandes modalidades: ayudas al mercado interior, ayudas al comercio intracomunitario y ayudas al comercio exterior. A continuación pasaremos a describir -muy sucintamente- cada uno de estos tres sistemas.

A.- Ayudas al mercado interior: Estas ayudas incluyen los siguientes mecanismos de sostenimiento:

- Intervenciones en materia de almacenamiento: cabe distinguir entre las compras públicas instrumentadas a través del precio de garantía y las ayudas al almacenamiento privado. En ambos casos, la carga financiera de estas operaciones es adelantada por los países miembros, interviniendo posteriormente el F.E.O.G.A.-G. para reembolsar los gastos efectuados.

En el caso del almacenamiento privado las compensaciones efectuadas por el F.E.O.G.A.-G. -costes materiales de almacenamiento y gastos financieros- tienen como finalidad amortiguar los desajustes temporales existentes entre la oferta y la demanda a través de la instrumentación de contratos privados entre productores e industriales y los organismos de intervención, con la finalidad de que aquellas se comprometan a mantener almacenados, durante un tiempo determinado, las producciones de que se trate.

Respecto al almacenamiento hay que tomar en cuenta que a los gastos técnicos y financieros hay que anular las pérdidas (beneficios) derivados de la venta de los productos almacenados<sup>2</sup>.

- Ventas para fines determinados: a través de este mecanismo los organismos de intervención venden a un precio especial a los compradores determinadas cantidades de productos en almacenamiento, siempre y cuando estos se responsabilicen de darles el destino final previsto. Con ello se consigue que la desacumulación de existencias no provoque distorsiones en los

---

<sup>2</sup> La valoración de las existencias por encima de su valor de mercado ha permitido contener las necesidades financieras del F.E.O.G.A.-G.; por otra parte, el R(CEE) n°1334/86 autorizó a la Comisión durante los años 1986, 1987 y 1988 a financiar los gastos de los intereses y los gastos de almacenamiento a un nivel inferior a los gastos representativos fijados a tanto alzado a nivel de la Comunidad. Las depreciaciones de las existencias sólo se han aplicado de forma puntual, casos de los años 1978, 1981 y 1985; no obstante, conforme a los compromisos asumidos por el Consejo para el periodo 1988-1992, se ha establecido una dotación anual con la finalidad de atender las necesidades financieras de depreciación de los stocks.

mercados comunitarios. Casos típicos de estas actuaciones lo constituyen las ventas de mantequilla para la utilización en pastelería o fabricación de helados, carne de vacuno para embutidos, etc. En determinados casos, la cesión se puede efectuar a precios nulos -programas de asistencia a los colectivos más desfavorecidos de la Comunidad-.

- Restituciones a la producción: son subvenciones pagadas por los organismos de intervención con cargo al F.E.O.G.A.-G. con la finalidad de que las industrias puedan disponer de ciertos productos agrícolas o sus derivados a un precio inferior al existente en el mercado interior. En definitiva, la finalidad de estas ayudas es mejorar la competitividad de los productos comunitarios frente a los procedentes de terceros países para los que la protección resulta insuficiente, bien porque no existen exacciones reguladoras variables en frontera (prélèvements) o, en el caso de los productos transformados, por no disponer del elemento fijo de la exacción o de protección de la industria comunitaria. Las restituciones a la producción son establecidas periódicamente por la Comisión en relación a la diferencia entre el precio comunitario y el precio mundial -las mejores ofertas sobre puertos comunitarios en posición C.I.F.-

- Deficiency payments: son compensaciones financieras puras otorgadas a los productores con la finalidad de asegurarles rentas adecuadas mediante la concesión de una ayuda por unidad

de producto, ya sea de forma directa-por el organismo de intervención correspondiente- o de forma indirecta, a través de las industrias transformadoras. Este método sólo se da en un estado puro en contados subsectores: algodón, proteaginosas y forrajes desecados. En otras organizaciones comunes de mercado este esquema de ayuda aparece combinado con el sostenimiento a través de los precios de garantía -caso del aceite de oliva y semillas oleaginosas (girasol, colza y nabina)-. Finalmente, también se pueden encontrar estas ayudas en conjunción con otros sistemas de regulación del mercado en el caso del trigo duro, arroz, lúpulo, maíz vitreo, casos en los que se otorga una ayuda por unidad de superficie cultivada, y en los casos de las ayudas otorgadas a través de primas a los productores de carne de bovino y de caprino.

- Retiradas de productos del mercado: este mecanismo no constituye sino una variante del sistema más general de limitación de la oferta, pero con una peculiaridad, ya que en este caso la acción reguladora no es ejercida directamente por el Organismo de intervención sino por las denominadas organizaciones de productores<sup>3</sup>. Este tipo de operaciones resulta característico en el caso de la Organización Común de

---

<sup>3</sup> Este sistema de delegación de poderes compulsivos a las organizaciones de productores encuentra su origen en los Marketing Orders americanos o Marketing Boards (Juntas de comercialización) de los demás países anglosajones. En el caso de la C.E.E. el sistema aplicado a través del R(CEE) 1.360/78 del Consejo, sobre Agrupaciones de Productores Agrarios y sus Uniones, resultó de la trasposición al marco comunitario del modelo francés, estando previsto en el Tratado de Roma una derogación de los principios de defensa de la competencia con la finalidad de facilitar los acuerdos entre los productores agrarios o sus organizaciones profesionales de naturaleza económica.

mercados de las frutas y hortalizas frescas.

- Otras compensaciones por limitación de oferta: Este mecanismo encuentra su origen en el célebre Memorándum Mansholt, del año 1968, que planteó la necesidad de reconvertir las estructuras productivas comunitarias, dotándolas de mayores niveles de competitividad. En concreto, la Directiva 72/1.960 instrumentó la incentivación al abandono de las actividades agrarias por parte de los jefes de explotación que tuviesen al menos cincuenta y cinco años mediante la concesión de indemnizaciones durante doce años, establecidas en relación a las tierras liberadas, a los titulares de la explotación, ayudas a familiares o asalariados hasta el máximo de dos por explotación, siempre que cesasen en su actividad y se comprometiesen a que las tierras liberadas fuesen otorgadas en arrendamiento o en propiedad a los beneficiarios de la Directiva 159/72 sobre modernización de las explotaciones. En el caso de que se tratasen de tierras marginales, se destinarían a la reconversión en bosques o a zonas recreativas y parques naturales.

En esta misma línea cabe recordar las primas para el arranque de viñedos y la de ciertas variedades frutales. Más recientemente, en los años ochenta, es de destacar el establecimiento del sistema de cuotas para el sector lácteo, el reglamento (CEE) n° 1.096/88, por el que se establece un régimen comunitario de ayuda al cese anticipado de la

actividad agrícola (prepensión) y el R(CEE) n° 1.094/88 sobre retirada de tierras(set-aside).

B.- Ayudas al comercio Intracomunitario: dentro de esta modalidad hay que efectuar una diferenciación entre las ayudas en los periodos transitorios (Montantes Compensatorios de Adhesión) y los conocidos Montantes Compensatorios Monetarios (M.C.M.).

Respecto a la primera categoría -Montantes Compensatorios de Adhesión (M.C.A.)- se tratan de gravámenes/subvenciones aplicados, según el signo y el sentido de los flujos, a los intercambios desarrollados entre la Comunidad y los nuevos países adheridos, con la finalidad de compensar la diferencia entre los precios agrícolas institucionales existentes, para cada sector en concreto, entre ambos. El F.E.O.G.A.-G. financia los gastos (subvenciones) y percibe los ingresos (gravámenes) correspondientes a la aplicación de este mecanismo. Naturalmente, el avance en el proceso de acercamiento entre los precios institucionales provoca la simultánea reducción de estos montantes.<sup>4</sup>

Por otra parte, los Montantes Compensatorios Monetarios (M.C.M.), constituyen gravámenes a la importación y

---

<sup>4</sup>El funcionamiento de este mecanismo en el caso de la adhesión de España puede ser consultado en la obra de Carlos Tió "La integración de la Agricultura Española en la Comunidad Europea". Ediciones Mundi-prensa, 1.988 y en la ponencia de J. E. González del Barrio, "El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía". Madrid, marzo de 1.989.

subvenciones a la exportación en el caso de aquellos países que cuentan con una moneda revaluada (Montantes Compensatorios positivos) y, en sentido inverso, subvenciones a la importación y gravámenes a la exportación para aquellos países que cuentan con monedas devaluadas (Montantes Compensatorios negativos), a fin de compensar las posibles desviaciones de comercio que pudieran aparecer como consecuencia de diferentes tipos de conversión agrícola necesariamente fijos y no alineados.<sup>5</sup>

El origen y evolución de este mecanismo es harto conocido, razón por la que sólo se hará una referencia de carácter general respecto al mismo y a la problemática que lleva aparejada.

En cuanto al origen de los M.C.M. hay que remontarse a 1.969, año en el que el franco francés experimentó una fuerte devaluación frente al marco alemán. Francia fue autorizada a no modificar la paridad del franco con la Unidad de Cuenta Agrícola que expresaba, desde 1.962, los precios agrícolas y demás importes de la PAC -ayudas, exacciones, etc- en una moneda común relacionada a través de tipos de cambio fijo con las monedas de los países miembros. Así pues, desde ese año, comenzaron a coexistir dos tipos de cambio: el tipo de cambio real, fijado en el mercado de divisas, y un tipo de cambio

---

<sup>5</sup>Los M.C.M. sólo se aplican, en principio, a los subsectores cuyas O.C.M. utilizan el sistema de precio de garantía y sólo en la medida en que el margen monetario ocasione perturbaciones en los intercambios (art. 3 R(CEE) 1.677/85).



artificial, aplicable sólo a la P.A.C., que devino en el primer tipo de conversión agrícola. Con la finalidad de compensar los menores precios agrícolas inherentes a un tipo de cambio del franco sobrevaluado respecto al tipo de cambio financiero, se estableció que los productores franceses pagaran un impuesto a la exportación hacia los otros Estados miembros equivalente al porcentaje de devaluación del franco francés sobre el precio de intervención, y que, a la inversa, los productos agrarios del resto de los países comunitarios recibieran una subvención equivalente al ser importados en Francia. -sistema de ajuste en frontera-.

El R(CEE) 658/69 supuso la introducción de los montantes; si bien se pensaba que los mismos tendrían un carácter transitorio, el desorden monetario internacional y las propias vicisitudes por las que ha atravesado la configuración del sistema monetario europeo han venido a demostrar la irrealidad de ésta presunción<sup>6</sup>. La introducción

---

<sup>6</sup>En concreto, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro en 1.971, y la consiguiente quiebra del orden monetario internacional implantado en Breton Woods, hizo necesario organizar un sistema monetario de fluctuación cambiaria, lo que originó la creación en abril de 1.972 de la "serpiente en el túnel" por la que se constituyó la Unidad de Cuenta Monetaria Europea U.C.M.E.), mientras que la Unidad de Cuenta Agrícola continuó rigiendo el destino del sistema agromonetario europeo, aunque estableciéndose una relación igualitaria entre ambas y el dólar estadounidense (1 UCME = 1 UCA = 1 dólar). Por otra parte, la banda de fluctuación fue fijada en el +/- 2,25%.

La persistente inestabilidad cambiaria hizo necesario la recomposición del sistema en marzo de 1.973, mediante la creación de una nueva serpiente monetaria que mantuvo la anterior banda de fluctuación, pero abandonando el dólar como unidad de referencia.

En 1.975 se introdujo la Unidad de Cuenta Europea (U.C.E.), configurada como una cesta de monedas, entrando cada una de ellas en el sistema de ponderación en función de la importancia económica de los diferentes países miembros y de su peso en el comercio intracomunitario. Sería en 1.979 cuando

de los Reglamentos 974/71 y 509/73 supuso la introducción de los montantes con carácter definitivo, consolidando la separación entre los tipos de cambio verde y los tipos de cambio financieros del mercado.

Los montantes compensatorios han sido blanco de numerosas críticas, llegándose a cuestionar su existencia ante el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y siendo origen de fuertes disputas entre los países miembros, resultando ejemplar a este respecto la asimetría en las posiciones sustentadas por Francia y Alemania. Este último país, junto con Holanda, ha registrado tradicionalmente montantes compensatorios positivos.<sup>7</sup>

A continuación se pasa a señalar, de forma muy esquemática, los principales elementos de crítica efectuados a cerca de este controvertido mecanismo:

---

quedaría configurado el actual Sistema Monetario Europeo (S.M.E.), constituyendo el ecu el eje central del mismo.

Esta nueva unidad monetaria fue introducida en el sistema agromonetario aunque neutralizando sus efectos sobre los precios e importes de la P.A.C. expresados en moneda nacional, a través de un incremento de los precios e importes expresados en ecus en el mismo porcentaje en que esta unidad reflejaba una pérdida de valor frente a la U.C.E.

<sup>7</sup>En cuanto al posicionamiento del resto de los países miembros respecto a los montantes, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca han venido registrando de forma sistemática montantes nulos. Francia, Irlanda e Italia montantes negativos, aunque ciertamente bastante estables. El Reino Unido y Grecia montantes negativos muy acusados. En el caso de España se ha dado una evolución desde una situación generalizada de montantes negativos a otra con montantes nulos e incluso coyunturalmente positivos a partir de 1.988, como consecuencia de la tendencia a la apreciación de la peseta.

- ineffectividad para evitar las desviaciones en el comercio agrario comunitario.

- deterioro del principio de unidad de mercado, dado que las diferencias entre los tipos verdes y los tipos centrales verdes se transmiten en diferencias entre los precios agrarios expresados en moneda nacional.

- suponen, a través del manejo de los tipos verdes, un margen de maniobra para los países miembros en la regulación de las rentas agrícolas, los niveles de inflación y la orientación de las políticas agrícolas sectoriales. En este sentido, expresan una descomunitarización de la política agraria.

- influencia sobre el modelo de localización de las industrias agroalimentarias. A estos efectos suele ser resaltado el caso del Reino Unido, al resultar primadas las entradas de productos agrícolas de base procedentes del resto de los países miembros por la existencia de montantes negativos, siendo posteriormente reexpedidas hacia el continente las mercancías transformadas, que resultaban penalizadas en menor proporción en su abandono de la frontera británica.

- favorecimiento a los países miembros con moneda fuerte y débil inflación, dada la ventaja que ostentan en la

adquisición de consumos intermedios, mientras que conservan las ventajas competitivas en los intercambios agrarios merced a los montantes compensatorios positivos. Este factor ha sido reiteradamente subrayado como prima especial al desarrollo agrario para los países en esta situación.

- distorsión en los mercados agrarios intracomunitarios.

Un caso ejemplarizador de esta situación viene dado por el fuerte progreso de Alemania en el comercio intracomunitario de productos lácteos en la década de los setenta, desplazando a Francia en el mercado italiano.

- suponen una carga financiera relativamente importante para el presupuesto comunitario, 496 millones de ecus en 1988.

No obstante a que la Comisión ha insistido reiteradamente en la dificultad existente para individualizar e identificar mediante análisis estadísticos los efectos de los M.C.M., lo cierto es que se han efectuado especiales esfuerzos en la década de los ochenta para limitar el volumen de los mismos. En 1984 tuvo lugar la implantación del método switch-over para dismantelar y evitar la aparición de nuevos

montantes compensatorios positivos<sup>8</sup>. En julio de 1987 resultó aprobado un sistema de desmantelamiento automático para las monedas que están integradas en el Sistema Monetario Europeo, aceptándose el principio de supresión de todas las diferencias monetarias en cuatro fases, la primera aplicable a la campaña de comercialización 1988-1989, culminando el proceso en 1992. Respecto a las monedas no integradas en la banda estrecha de fluctuación del S.M.E.<sup>9</sup>, se acordó que la Comisión aplicará un sistema adecuado para la eliminación de las diferencias monetarias variables.

La aprobación del Acta Unica Europea en 1987 y el objetivo de realización del Mercado Unico Europeo, proceso que deberá de estar ultimado el 31-12-1992, entra directamente en colisión con un sistema agromonetario que requiere controles en las fronteras entre los países miembros así como en la frontera común. En este sentido, ya el Documento "llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa" precisaba la necesidad de acercar el sistema agromonetario al régimen monetario general, aunque con cautelas, dado que la

---

<sup>8</sup> El switch over es un coeficiente corrector mayor que la unidad que se aplica a los tipos centrales financieros del S.M.E., el resultado de la operación son los tipos centrales verdes que sirven para establecer el cálculo de las divergencias monetarias reales respecto a los tipos verdes. Con ello se evitó la revaluación de éstos últimos, lo que hubiese implicado menores precios en marcos alemanes, pero se crearon nuevos Montantes compensatorios negativos (artificiales). el recálculo de los coeficientes para las monedas que más tienden a revaluarse hace que permanezcan fijos los tipos centrales verdes, con lo que se evita el nacimiento de nuevos montantes de signo positivo.

<sup>9</sup> En este caso hay que subrayar que las Desviaciones monetarias reales son variables, al ser objeto de cálculos semanales conforme a una metodología específica.

reducción de los montantes negativos podrían estimular la inflación y suponer un acicate para incrementar producciones indeseadas. El propio Libro Blanco explicita la necesidad de dismantelar las diferencias monetarias antes de 1992; no obstante, el logro de un acuerdo para la campaña 1990/91 ha demostrado las dificultades existentes en un proceso que plantea una difícil opción política: la renuncia a márgenes de maniobrabilidad en materia de política agraria por parte de los Estados miembros. Así pues, parece que sólo será factible una satisfactoria solución al problema agromonetario a través de la efectiva consecución de la unión económica y monetaria de la Comunidad.

#### C.- Ayudas al Comercio Exterior:

Con la finalidad de mantener la competitividad de las producciones agrarias comunitarias en los mercados externos, y dado que los precios de los productos suelen ser más elevados en el mercado comunitario que sus homólogos en los mercados internacionales, se ha articulado un mecanismo de ayudas bajo la forma de subvenciones compensadoras por la diferencia de los precios con cargo al F.E.O.G.A.-G.: las restituciones a la exportación<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En el caso de nuevos países miembros es preciso tomar en cuenta la necesidad de modular las restituciones a la exportación durante el periodo transitorio con los Montantes Compensatorios de Adhesión: si los mismos son positivos se incrementan las restituciones con su importe y resultan disminuidos por el importe de los Montantes negativos.

Con carácter general, las restituciones resultan igualmente moduladas con los importes de los Montantes Compensatorios monetarios, siendo incrementadas en la

Es necesario subrayar el amplio margen de maniobra de que goza la Comisión en la fijación de estas subvenciones, dado que puede someter las mismas a variaciones a lo largo del año y según los destinos de exportación de los productos. Por otra parte, en determinados subsectores -cereales, aceite de oliva, arroz, azúcar, etc.- con objeto de introducir un elemento de competencia entre los operadores y controlar cuantitativamente el flujo de las exportaciones se recurre al procedimiento de adjudicación o licitación en el establecimiento de la cuantía de las restituciones a la exportación.

El sistema de ayudas relacionado a lo largo de estas páginas tiene, necesariamente, que articularse con un efectivo control de importaciones con la finalidad de que la presión presupuestaria sobre el nivel de gastos se mantenga dentro de parámetros aceptables.

A estos efectos, la Política Agrícola Común cuenta con los tres siguientes mecanismos de protección en frontera:

- derechos arancelarios ad valorem: este mecanismo posee como inconveniente el hecho de no asegurar un precio mínimo de entrada a las importaciones por lo que, en el caso de declinación de los precios mundiales, los productos importados registrarán una ganancia en

---

cuantía de los montantes positivos mientras que, en este caso, los prélèvements - u otro tipo de gravámenes a la importación, según la O.C.M. de que se trate- resultan igualmente incrementados. En el caso de los montantes compensatorios monetarios negativos las operaciones son, justamente, las contrarias.



competitividad equivalente a dicha caída.

- derechos reguladores variables (prélèvements): a diferencia de los derechos ad valorem establecen una compensación por la brecha existente entre un precio mínimo de entrada, fijado para los productos importados, y la más baja cotización del precio mundial registrada en la fecha de referencia<sup>11</sup>. Dado que el mismo "prélèvement" debe ser abonado por todas las importaciones, se deduce que este mecanismo penaliza en mayor medida a aquellas que se efectúen a precios más elevados.

- tasas compensatorias: este mecanismo, propio de la O.C.M. de frutas y hortalizas, se basa en el establecimiento de un precio de referencia que debe de ser respetado por todas las importaciones, siendo gravadas, en este caso, por un derecho arancelario "ad valorem". En caso contrario, tiene lugar el desencadenamiento de tasas compensatorias por la diferencia entre el precio de referencia y el precio de oferta para aquellos exportadores que no respeten el precio de referencia. Así pues, este mecanismo, a diferencia de los prélèvements, "disuelve" las ventajas comparativas que pudieran darse entre los diferentes países oferentes.

---

<sup>11</sup> Los precios de entrada difieren según las diferentes O.C.M.: precios umbral, esclusa y de referencia. Es importante hacer notar la deficiencia metodológica inherente a la evaluación del grado de protección en base a una comparación entre los precios internos comunitarios con los prélèvements, dado que estos giran sobre los precios más baratos de entrada en la CEE y no sobre la base de precios medios ponderados.

También es necesario reseñar que en los casos en que se entrase en posiciones abiertamente deficitarias se produciría una inversión en el funcionamiento de los prélèvements (recaerían sobre las exportaciones) y de las restituciones (subvencionarían las importaciones). La única experiencia registrada a este respecto tuvo lugar durante el periodo 1973-1975, en el que se operó una brusca subida de los precios mundiales de los productos agrícolas.



El triángulo prélèvement -intervenciones públicas- restituciones a la exportación constituye la principal articulación que puede presentar la P.A.C. de cara al proteccionismo de las producciones agrícolas comunitarias. De hecho, los denominados "productos centrales" contemplan en sus organizaciones de mercado la instrumentación de esta triada: cereales y arroz, azúcar, leche y productos lácteos y carne de vacuno y ovino.

Los tres primeros productos relacionados significaron el 78 por ciento del total del gasto en concepto de restituciones a la exportación y el 60, 9 por ciento de los gastos de intervención en el año 1988. Junto a estos productos, típicamente continentales, sólo un producto mediterráneo, el aceite de oliva, obtiene idéntico tratamiento.

La protección exterior viene a constituir el mecanismo central en el caso del vino de calidad, las frutas y legumbres, flores, semillas y huevos y aves. Finalmente, el mecanismo de deficiency payments es utilizado en el marco de la P.A.C. para ciertas producciones abiertamente deficitarias -oleaginosas y semillas- adoptando también la forma de primas por hectárea o primas fijas por unidad de producto, combinándose en algunos casos con el sistema de precios de garantía -aceite de oliva, trigo duro y ciertas variedades de maíz vítreo, tabaco- o con el sistema de precios de compra mínimos -proteaginosas y algodón-.

Los acusados desniveles en el sostenimiento a los mercados propiciados por las diferentes O.C.M. es un hecho reconocido y aceptado por la propia Comisión. De hecho, el grupo R.I.C.A.P. (Regional Impact

Common Agriculture Policy) elaboró en 1981, en colaboración con los servicios de la Dirección General de Agricultura de la Comisión, un estudio sobre los niveles de sostenimiento de las O.C.M.<sup>12</sup>, asignando un índice específico a cada una de ellas en función de la capacidad de sus mecanismos específicos para situar a los precios comunitarios por encima de los precios mundiales: sistema de precios y mecanismos de relación con el exterior (prélèvements, restituciones, precios de referencia, precios esclusa, derechos aduaneros...). En realidad, este índice es un indicador de tipo cualitativo, resultante de la asignación de valores subjetivos a los anteriores mecanismos -valores comprendidos entre cero y uno- en función de las diferencias observadas entre los precios internos respecto a los mundiales.

Como se desprenden de los resultados alcanzados, las producciones cerealeras, el azúcar y la leche alcanzan los valores subjetivos más elevados. Tan sólo un producto mediterráneo, el aceite de oliva, se encuentra clasificado dentro del grupo de productos con mayores niveles de sostenimiento.

Si bien la validez de estos indicadores no resulta extrapolable a la situación actual, dado el sistema de medidas restrictivas incorporadas a las diferentes organizaciones comunes de mercado a partir de la segunda mitad de los ochenta -tema que será objeto de atención en el capítulo V del presente trabajo- no resulta menos cierta la necesidad de tomar en cuenta las implicaciones de estas desigualdades en los niveles de

---

<sup>12</sup> "Etude des effets régionaux de la politique agricole commune. Série politique régionale núm.21. Comisión des Communautés Européennes. Bruxelles. 1981.

**CUADRO N° II.2.: Clasificación de las O.C.M. en función de su eficiencia global para sostener los ingresos de los productores.**

<b>PRODUCTOS</b>	<b>EFICIENCIA DE CARA AL SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS INTERNOS</b>	<b>EXISTENCIA DE LOS MECANISMOS DE PROTECCION FRENTE AL EXTERIOR</b>	<b>COEFICIENTE DE VALORACION SUBJETIVA</b>
<b>CEREALES</b>	Muy elevada	Muy elevada	1
<b>ACEITE DE OLIVA</b>	Muy elevada	Muy elevada	1
<b>AZUCAR</b>	Elevada	Muy elevada	0,875
<b>LECHE</b>	Elevada	Muy elevada	0,75
<b>OLEAGINOSAS, TABACO SEMILLAS Y LINO</b>	Elevada	Débil-nula	0,652
<b>CARNE DE VACUNO</b>	Media	Media	0,5
<b>CERDO, AVES Y HUEVOS</b>	Débil	Elevada	0,375
<b>VINO DE CONSUMO CORRIENTE</b>	Débil	Elevada	0,250
<b>FRUTAS Y HORTALIZAS</b>	Muy débil	Débil	0,125
<b>OTROS PRODUCTOS NO CUBIERTOS POR LAS OCM</b>	Inexistente	Débil	0,0

Fuente: Etude des effets régionaux de la politique agricole commune.  
O Comisión des Communautés Européennes. Bruxelles 1.981

protección ofrecidos por las diferentes O.C.M. a la hora de interpretar de forma correcta algunos de los problemas centrales generados en el desempeño de esta política comunitaria: creación de excedentes agrarios, concentración de las producciones de las O.C.M. con mayores niveles de protección en determinadas áreas del espacio físico comunitario, cambios en las especializaciones productivas a nivel regional, diferenciación en las incorporaciones de los avances e innovaciones tecnológicas según orientaciones productivas, desigualdades en las participaciones de las diferentes O.C.M. y países miembros en los recursos del F.E.O.G.A.-G., desigualdades en el libre juego de la concurrencia de la oferta y la demanda en los mercados sectoriales y desequilibrios territoriales en el desarrollo del sector primario, entre otros.

### II.3. La Justificación del modelo de proteccionismo adoptado.

Una argumentación frecuentemente esgrimada en la justificación de un mercado único agrario a nivel comunitario se basa en la necesidad que existía en la consecución de un equilibrio de las ventajas comparativas entre los dos países miembros centrales, Francia y Alemania. De esta forma, la compensación a una libre circulación de productos industriales, favorecedora de las posiciones alemanas, exigía una contraprestación en materia agraria, campo en el que el primero de los países citados gozaba de una posición reforzada.

Sin entrar a discutir el mayor o menor peso que pudo ejercer esta asimetría en las estructuras productivas en la génesis de la P.A.C., lo cierto es que hubiese resultado ciertamente anecdótica la construcción de

un gran espacio económico en el que se hubiese ignorado el libre comercio de productos agrarios. Aún más, el sector agrario no se puede visualizar desconectado del resto del aparato económico, dada la interpenetración de las relaciones entre los diferentes sectores productivos y la importancia que los precios agrarios ejercen en la determinación de los salarios reales, razón por la que aquellos han sido tradicionalmente un claro objetivo de política económica.

Así pues, más que en el propio hecho de la integración del sector agrario al mercado único, el punto focal de atención debe de desplazarse hacia el nivel de protección con que el mismo fue dotado. A este respecto, una opción alternativa a la sobreprotección del sector, a plantearse al menos a nivel teórico, hubiese radicado en el dismantelamiento de las políticas proteccionistas que llevaban a cabo previamente los países miembros o, cuando menos, su uniformización a un nivel relativamente bajo. No cabe duda que, de materializarse, esta opción hubiese conllevado una profunda redistribución de la producción agrícola, como reflejo de las disparidades en los costes y en la productividad a nivel espacial.

La inviabilidad política en la aplicación de este criterio es fácil de entender si se toma en cuenta que la práctica de elevados grados de protección era una realidad bien consolidada en los diferentes países miembros fundadores, en mayor o menor grado<sup>13</sup>. De hecho la P.A.C. ha sido

---

<sup>13</sup> La intervención pública en la regulación del sector agrario fue práctica común en el continente europeo a partir de la crisis agrícola de fines del siglo XIX. No obstante, es necesario señalar las divergencias existentes a este respecto entre los seis socios fundadores. Dinamarca, Holanda y, en menor medida, Bélgica son países que, tradicionalmente, han defendido posturas librecambistas. Su modelo de especialización explica, en buena medida, este comportamiento, dado que el mismo se ha basado en el desarrollo de orientaciones ganaderas, importando

interpretada por numerosos autores como la resultante de las políticas previamente aplicadas por los países miembros, a través del criterio del mínimo común múltiplo. En aval de esta afirmación, el artículo 43.3a del Tratado de Roma establece que la sustitución de las diferentes regulaciones nacionales por organizaciones comunes de mercado -para lo cual es conveniente tomar en cuenta que debían adoptarse decisiones en el seno del Consejo por mayoría cualificada- debía ofrecer a las diferentes producciones "garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores interesados".

Por otra parte, un elemento importante a la hora de abordar la configuración de la P.A.C. es el concerniente a la dependencia alimentaria que registraba Europa de las importaciones estadounidenses a la finalización de la segunda gran guerra mundial.

En este contexto, podría quedar plenamente justificada la necesidad de un elevado grado de proteccionismo en el sector agrario europeo capaz de movilizar un proceso generalizado de sustitución de importaciones y reovertir las diferencias de costes con países fuertemente competitivos en esta materia. El éxito del mismo es, a la vista de los resultados,

---

los productos base para alimentación del ganado (cereales, tortas y subproductos de la trituration de los granos oleaginosos). Al contrario, el discurso agrarista ha sido dominante en Francia, Alemania e Italia, como también lo ha sido en España.

El caso británico representa el exponente más claro en la defensa de posiciones librecambistas. Una explicación a este posicionamiento, que encontró cierta relajación a partir de la crisis de 1929, vendría dada por lo temprano de su proceso de industrialización, y por la seguridad en sus aprovisionamientos a través de sus colonias (Bergmann y Baudin. 1989). La política británica de "alimentos baratos" entró en confrontación con el proteccionismo fundacional de la P.A.C. en las negociaciones de adhesión -la postura sustentada por parte de ese país defendía que el sistema vigente no era extensible a una Comunidad ampliada- perdurando estas fricciones hasta el momento presente.

innegable pero parcial, al quedar incompleto en una serie de productos- los O.P.S. (semillas oleaginosas, proteaginosas y sustitutivos de cereales)- que se revelaron, con el paso del tiempo, de gran trascendencia para la propia coherencia de la P.A.C. en sí.

Cabe interrogarse a cerca de si la P.A.C. se hubiese dotado con menores niveles de protección y se hubiese articulado de forma diferente en el caso de que la Comunidad naciente hubiese partido de elevados niveles de autoabastecimiento<sup>14</sup>. En nuestra opinión creemos que las cosas hubiesen variado poco, tanto por que los precios agrarios se habrían fijado a niveles, igualmente, elevados como único método capaz de recrear un consenso entre los socios fundadores, como por otra serie de justificaciones, habitualmente esgrimadas en relación al sector por parte de las economías desarrolladas, y que no fueron ignoradas, precisamente, en la definición de los principios inspiradores de esta política comunitaria:

- la seguridad alimentaria como objetivo estratégico, con la finalidad de no exponer a las economías nacionales a una elevada vulnerabilidad ante cambios internacionales de orden político o militar.
- los propios caracteres macroeconómicos del sector: la elevada inelasticidad de la demanda de productos agrarios entraña una gran

---

<sup>14</sup> Esta posición debe ser debidamente matizada ya que desde la constitución de la Comunidad, en 1958, el balance oferta-demanda interna de algunos productos era ya bastante equilibrado, e incluso existían ligeros superávits en varias producciones, como el azúcar, patatas, hortalizas frescas, lácteos y porcino.

inestabilidad en unos ingresos tendencialmente a la baja, dado que el consumo de alimentos representa, en el marco de las economías desarrolladas, un porcentaje cada vez menor en el presupuesto de las familias. Así pues, el sector se caracteriza por ser un "tomador de precios", a diferencia del sector secundario y terciario, donde las estructuras monopólicas pueden cobrar gran importancia. Estos rasgos estructurales del sector han venido justificando la necesidad de aplicar mecanismos que le aseguren una proporción adecuada en la renta y los recursos nacionales.

- su contribución al bienestar económico social: mantenimiento de los niveles de empleo, mejora de las posiciones de la balanza comercial a través de la promoción de exportaciones por parte de aquellos países con elevados excedentes de producción, su peso en la determinación del índice de precios, su contribución a la plena movilización de los recursos productivos, su aporte a la conservación de la naturaleza y al medio-ambiente son, entre otros, algunos de los elementos esgrimidos a éste respecto. En última instancia, se considera que la exposición del sector a los rigores del libre mercado sería política y socialmente inaceptable, razón por la que tienen que existir límites a una política de ajuste, los cuales resultan tanto más estrechos cuanto más recesivo sea el contexto general económico en el que se desenvuelve el sector.

- factores políticos: importancia del voto agrario. A este respecto, hay que tomar en cuenta como elemento de presión adicional la defensa que de sus intereses realizan los subsectores industriales



que suministran inputs intermedios al sector agrario<sup>15</sup>.

Como hipótesis razonable de trabajo se podría aventurar que, ante elevadas tasas de autoabastecimiento en el arranque inicial del modelo, la aplicación de los mismos mecanismos de funcionamiento y la fijación de elevados precios para los diferentes subsectores hubiesen exigido una rápida reforma de esta política y del sistema de recursos financieros, bajo la presión de los gastos presupuestarios del F.E.O.G.A.-G. Naturalmente, esta afirmación cuenta con la ventaja de realizarse a la luz de la experiencia que otorga la realidad de unos hechos ya confirmados por el desenvolvimiento de esta política comunitaria.

En efecto, es necesario afirmar que el margen de maniobra que otorgaba la brecha en la satisfacción de las demandas alimentarias en algunos casos, o el registro de coeficientes de autoabastecimiento moderadamente equilibrados, en otros, dotada al modelo, en su punto de partida, de no escasas dosis de coherencia. Una vez determinado el parámetro esencial alrededor del cual debía de girar el modelo -elevados niveles de protección- se hacía necesario evaluar el coste de oportunidad del mismo -costes presupuestarios versus costes para el consumidor- en la

---

<sup>15</sup> Michel Petit. (1985) destaca tres grupos de protagonistas en el proceso de elaboración de la política agrícola: las organizaciones económicas (organizaciones agrícolas de carácter general, organizaciones de carácter sectorial y organizaciones de los agronegocios, siendo muy intenso el peso ejercido por estas últimas en Estados Unidos en situación comparativa con el caso europeo), los partidos políticos y la burocracia. Un caso concreto de análisis de los grupos de presión en el caso de la P.A.C. es efectuado por el autor a cerca de la conformación de las cuotas lecheras en 1984 en su obra "Agricultural policy formation in the European Community, The birth of milk quotas." Elsevier. 1987.

definición de los mecanismos de funcionamiento. La decantación se realizó a favor del ya analizado método de punciones (intervenciones en compra) y de una protección en frontera a través del sistema de exacciones reguladoras variables (prélèvements) como ejes centrales.

La relación prélèvements -punciones contraía las tres siguientes ventajas:

- La presunción de un coste presupuestario manejable, dado que la sustentación del modelo quedaba garantizada, en gran medida, por las transferencias con cargo a los consumidores<sup>16</sup>. Por otra parte, se partía del presupuesto de una relativamente elevada inelasticidad de las principales producciones continentales -carne de vacuno, leche y productos lácteos, cereales- lo que aseguraba que retiradas moderadas de excedentes del mercado producirían incrementos sensibles en los precios.

- Un traspaso al exterior del coste de incentivación de la autosuficiencia mediante la aplicación de un sistema automático de ajuste de la protección en frontera (prélèvements), mecanismo que se debía de aplicar necesariamente si se quería controlar el gasto presupuestario, tal y como se ha expuesto más arriba.

---

<sup>16</sup> Este hecho ha sido objeto de numerosas críticas que tendremos ocasión de analizar con mayor detalle en otro epígrafe del trabajo.

- Ciertas ventajas en la simplicidad de la gestión frente a las complejidades que entrañan otros métodos de intervención alternativos.

En oposición a este sistema, el método de deficiency -payments conlleva el afloramiento del coste a través del presupuesto, aunque cuenta como ventajas esenciales un bajo coste para los consumidores, evitando -por consiguiente- los efectos redistributivos negativos en función de las propensiones medias al consumo de las familias, y la falta de complejidad que entraña las intervenciones físicas en los mercados. El tercer método de intervención -los mecanismos directos de regulación de oferta- ha sido objeto de recurso por parte de la P.A.C., cada vez con mayor intensidad, a partir de la segunda mitad de los ochenta<sup>17</sup>.

El avance constante del proceso de sustitución de importaciones subyacente en la P.A.C. a través de la incorporación del progreso técnico, facilitado por el elevado proteccionismo conferido al sector, ha puesto en evidencia los mismos pilares de sustentación de un modelo que se ha visto cada vez más expuesto a la presión que sobre él mismo ejercen los factores presupuestarios y una creciente permeabilidad frente al exterior, elementos ambos conectados a través de las oscilaciones de los tipos de cambio y de los precios mundiales. La ironía que va aparejada a esta resultante se ve acrecentada si se toma en cuenta el peso que ha venido

---

<sup>17</sup> Como hemos tenido ocasión de comprobar en el epígrafe II.2-los mecanismos de sostenimiento del Mercado-la P.A.C. hace utilización en realidad de un mestizaje de los tres sistemas, combinándolos entre sí en el caso de algunas organizaciones comunes de mercado. Un excelente balance a cerca de las ventajas e inconvenientes de cada uno de los tres sistemas puede consultarse en la obra de Denis Bergmann y Pierre Baudin. "Politiques d'avenir pour l'Europe agricole". Collection-économie agricole et agro-alimentaire. INRA, 1989.

a representar el gasto en concepto de deficiency-payments en el F.E.O.G.A.-G. y la necesidad de recurrir, cada vez en mayor medida, a métodos de control de oferta, mecanismos de intervención para los que se preveía una funcionalidad marginal en el modelo originario. Los efectos de desbordamiento del modelo están impulsando una reforma del mismo cuyo alcance y contenido será objeto de análisis en otros apartados de este trabajo.

## ANEXO 11.1. GLOSARIO DE LOS PRINCIPALES PRECIOS DE LAS O.C.M.

### 1. precios deseables en el interior del mercado comunitario.

- 1.1. precio indicativo: representa, para los productos en que es fijado, el precio interno comunitario que debería percibir el productor en el caso de que existiesen unas circunstancias normales de mercado. Productos afectados: mayoría de cereales, azúcar, leche, aceite de oliva, colza y girasol.
- 1.2. precio de orientación: equivalente al precio indicativo en el caso de los sectores del vino y vacuno.
- 1.3. precio objetivo: se corresponde con los precios indicativos y de orientación pero con un componente más restrictivo al deber permitir la viabilidad económica de aquellas explotaciones agrarias en las que se aplican métodos de producción racionales. Se aplica a la O.C.M. del tabaco en bruto.
- 1.4. precio base: en el caso del sector frutas y hortalizas frescas constituye un precio de carácter político, destinado a mantener las rentas de los agricultores y calculando en base a las cotizaciones registradas en los mercados más representativos de la Comunidad en cada producto en los tres años anteriores. Son precios establecidos en los mercados de origen.  
  
En el caso de los sectores de ovino y porcino los precios base constituyen los puntos de referencia para la puesta en marcha de medidas de intervención.

### 2. Precios de sostenimiento de los mercados

- 2.1. precios de intervención: precios mínimos que marcan los niveles de precios a los que los organismos de intervención se ven obligados a comprar los productos que les sean entregados.  
  
Se calculan como un porcentaje de los precios indicativo, objetivo, orientación y base.  
  
En el caso del sector de la carne recibe el nombre de precio de compra. En el paquete de 1987-1988 se introdujo el precio de compra para los cereales, estando girado no sobre el precio indicativo, sino sobre el propio precio de intervención.
- 2.2. precios retirada: propios de la O.C.M. del sector de frutas y hortalizas frescas, constituyen los precios a los cuales las organizaciones de los productores retiran las mercancías para

evitar una caída brusca de los precios. Constituyen un porcentaje de los precios base del sector.

2.3. precios mínimos: se aplican para algunos productos de transformación. Constituyen los precios que se comprometen a pagar los transformadores en sus compras a los productores

### 3. Precios de protección en frontera.

3.1 precios umbral: precios en frontera a ser respetado por las importaciones procedentes de países terceros. Su funcionalidad consiste en igualar los precios de importación más bajos con los precios indicativo, orientación, objetivo y base (porcino y ovino) fijados para las áreas comunitarias más deficitarias de estos productos. De esta forma, la suma de los prélèvements (exacciones variables) más los gastos de descarga y transporte a centros de consumo debe igualarse con los precios indicativos.

3.2. precios exclusiva: se aplica, fundamentalmente, a las producciones ganaderas muy industrializadas. Están basados en el precio de los cereales y constituyen el nivel de precio mínimo a respetar por las importaciones de porcino, pollos y huevos procedentes de países terceros.

3.3 precios de referencia: se aplican a aquellos productos que no tienen un mercado internacional muy transparente. Son los precios mínimos a respetar en las importaciones de vino, frutas y hortalizas procedentes de países terceros. Su cálculo se basa sobre las cotizaciones de los productos en cuestión en los mercados representativos comunitarios durante una serie de años. El no respeto de los precios de referencia y los precios exclusiva por parte de las importaciones de terceros países da lugar al desencadenamiento de tasas compensatorias, por la diferencia entre aquellos y los precios más bajos a los que se hayan efectuado las citadas importaciones.

ANEXO 11.2. PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M

	PRECIOS INSTITUCIONALES INTERVENCION COM- PRAS PUBLICAS	OTROS PRECIOS INSTITUCIONALES	ALMACENAMIENTO PRIVADO	VENTAS PARA FINES DETERMINADOS	RESTITUCIONES PRODUCCION	DEFICENCY PAYMENTS
CEREALES	p.intervención	p.indicativo p.umbral	previstas por art. 8 del Re- glamento base		ayudas industrias que utilizan al- midones y féculas	ayuda al trigo duro maíz vítreo
ARROZ	p.intervención	p.indicativo p.umbral			ayudas a las in- dustrias trans- formadoras (fá- bricas almidón, industria cervicera)	
AZUCAR	p.intervención(1) (azúcar blanco) (azúcar terciado)	p.indicativo (azúcar blanco) p. base (remo- lacha) p. mínimo (remo- lacha) p. umbral	ayudas al alma- cenamiento privado		ayudas fcción. de ciertos pto. químicos	
ACEITE DE OLIVA	p.intervención	p.indicativo p.umbral p.representativo	posibilidad de con- clusión de con- tratos de almacén. con grupos de pro- ductores reconoc.		ayudas a las industrias conservas	ayuda a la producción (2)
SEMILLAS OLEAGINOSAS	p.intervención	p.indicativo p.objetivo (soja) p.mínimo granos soja (3)				ayuda a la pro- ducción para com- pensar la dif. entre importac. de 3ª países a derechos nulos y el p.indicativo
PROTEAGINOSAS	p.intervención (forrajes dese- cados)	- p. mínimo - p.instituc. fijación ayudas				ayuda a la producción (5)
PLANTAS TEXTILES (ALGODON)		p.objetivo p.mínimo p.mundiales	ayudas al alma- cenamiento privado (lino y cáñamo)			ayudas a la producción por Hª recolectada
FRUTAS Y LEGUM- BRES FRESCAS	p.compra (6)	p.base p.retirada			ayudas a las indus- trias para trans- formación de naran- jos, limones, man- darinas y setsumas	

ANEXO 11.2. PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M ( pág.2)

RETIRADA PTOS. DEL MERCADO	OTRAS AYUDAS Y COMPENSACIONES	PRELEVEMENTS	RESTITUCION EXPORTACIONES	TASAS COMPENSATORIAS	DERECHOS ADUAN.
CEREALES		precio (CAF) precio umbral	precios internos precios mundiales		
ARROZ	ayudas a la recon- versión hacia var- riedades más deman- dadas (tipo indica)	precio umbral precio CAF	precios internos precios mundiales		
AZUCAR	primas para el azúcar que se destine a la alimentación animal	precio umbral precio CIF	precios internos precios mundiales		
ACEITE DE OLIVA		precio umbral precio CAF	precios internos precios mundiales		
SEMILLAS OLEAGINOSAS			precios internos precios mundiales		en función del grado de elaboración (4)
PROTEAGINOSAS					derechos aduaneros
PLANTAS TEXTILES (ALGODON)					
FRUTAS Y LEGUM- BRES FRESCAS	precio de retirada por orgones.ptos. res. financiada FEQGA (xprecio de compra (6-bis)	compensac.fcleras. en relación a las primas de penetra- ción otorgadas a paises miembros por las naran- jas y mandarinas co- mercializadas hacia el resto E.miembros	posibilidad de concesión de restituciones	aplicable en caso de que precio re- ferencia sea supe- rior al precio de entrada	derechos aduaneros (función países exportadores, épocas y productos)



ANEXO II.2. PRINCIPALES MACANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M ( pág.3)

	PRECIOS INSTITUCIONALES INTERVENCION COM- PRAS PUBLICAS	OTROS PRECIOS INSTITUCIONALES	ALMACENAMIENTO PRIVADO	VENTAS PARA FINES DETERMINADOS	RESTITUCIONES PRODUCCION	DEFICENCY PAYMENTS
FRUTAS Y LEGUMBRES TRANSFORMADAS	precio mínimo para pasas,sultáninas, Corinto e higos secos (compras públicas)	precio mínimo al agricultor			ayudas a industria- les que se han com- prometido contrac- tualmente a garan- tizar las compras a precios mínimos a los agricultores	
LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS	p.intervención	p.indicativo p.umbral	ayudas al almace- namiento privado supeditadas a la celebración de un contrato con el organismo de in- tervención del país que se trate	-programas de ayudas al consumo de leche y pros.lácteos a categorías especia- les de consumi- dores, centros escola- res, etc. -alimentación animal -producción de ca- seína y caseinatos -ayuda alimentaria al tercer mundo		
CARNE BOVINA	p.intervención	p. orientación	ayudas almacen. carne congelada			
OVINO Y CAPRINO	p.intervención	precio base (10)	ayudas almacen. privado bajo ciertas condiciones			
CARNE PORCINA	precio compra	precio base precio esclusa	ayuda al alme- cenamiento privado			

ANEXO 11.2. PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M ( pág.4)

RETIRADA PTOS. DEL MERCADO	OTRAS AYUDAS Y COMPENSACIONES	PRÉLEVEMENTS	RESTITUCION EXPORTACIONES	TASAS COMPENSATORIAS	DERECHOS ADUAN.
FRUTAS Y LEGUMBRES TRANSFORMADAS			para productos con azúcares y posibilidad de otorgarles para ptos. sin azúcares	tasa compensatoria en el caso de las pasas secas	derechos aduaneros excepto en el caso de las pasas (precio mínimo de importación) (7)
LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS	primas para el abandono definitivo de la producción láctea primas por supresión temporal de cuotas	precio umbral precio oferta en frontera	precios internos precios mundiales		
CARNE BOVINA	primas a las vacas nodrizas	posibilidad de aplicación excepciones regula- doras variables(8)	precios comunitarios precios mundiales (9)		derechos aduaneros
OVINO Y CAPRINO	•concesión primas variables para el sacrificio de ovinos •concesión primas a los ptores. de ovino y caprino	aplicación de pré- levements con excepciones (11)	precios comunitarios precios mundiales		
CARNE PORCINA		aplicación excepciones reguladoras	precios comunitarios precios mundiales	posibilidad apli- cación montantes suplementarios (12)	

ANEXO 11.2. PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M ( pág.5)

	PRECIOS INSTITUCIONALES INTERVENCION COM- PRAS PUBLICAS	OTROS PRECIOS INSTITUCIONALES	ALMACENAMIENTO PRIVADO	VENTAS PARA FINES DETERMINADOS	RESTITUCIONES PRODUCCION	DEFICIENCY PAYMENTS
HUEVOS Y AVES	no existen pre- cios garantizados	precio esclusa				
TABACO (13)	p.intervención	precio objetivo				
SEMILLAS	sin régimen de precios	sin régimen de precios				ayudas a la producción
MERCANCIAS RESUL- TANTES DE TRANS. PIOS. AGRICOLAS						
VINO	p.mínimo garantizado (15)	p.orientación p.desencadenamiento p.representativos p.referenceia	ayudas al almacenamiento privado (16)		ayudas a los mostos de uva	

ANEXO 11.2. PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULACION DE LAS O.C.M ( pág.6)

RETIRADA PTOS. DEL MERCADO	OTRAS AYUDAS Y COMPENSACIONES	PRÉLEVEMENTS	RESTITUCION EXPORTACIONES	TASAS COMPENSATORIAS	DERECHOS ADUAN.
HUEVOS Y AVES		aplicación exacción reguladora	precios comunita- rios precios mundiales	posibilidad apli- cación montantes suplementarios (12)	
TABACO (13)	posibilidad que Co- misión proponga al Consejo programas de ayuda para reconversión		restituciones tabaco embalado		derechos aduaneros
SEMILLAS					derechos aduaneros (14)
MERCANCIAS RESUL- TANTES DE TRANS. PTOS. AGRICOLAS		elementos móviles respecto a los ptos bases incorporados	restitu- ciones X		derechos ad valorem (elemento fijo)
VINO	programa reestruc- turación viñedo europeo (RCCEE) 1.442/88		posibilidad aplicación	tasas compensa- torias en el caso de que p.oferta franco frontera + derechos aduaneros no cubran p.referencia	derechos aduaneros en función grados alcohólicos

## NOTAS AL ANEXO II.2.

- Nota (1): En el caso del azúcar las compras públicas apenas son utilizadas. La salida normal de los excedentes es vía restituciones.
- Nota (2): En el caso del aceite de oliva existen ayudas al consumo de tal forma que  
 $Ap + Ac = p.indicativo$  a la producción -  
- precio representativo del mercado
- Nota (3): En el caso de los granos de soja existe un precio mínimo que es el precio que los compradores deben de garantizar a los productores para los que se ha acordado la ayuda a la producción.
- Nota (4): En el caso de las semillas oleaginosas el derecho es nulo.
- Nota (5): Estas ayudas están en función de la diferencia entre los precios institucionales y los mundiales, son concedidas a los transformadores y se canalizan hacia los productores a través del precio mínimo (precio que los compradores deben garantizar a los productores para beneficiarse de estas ayudas.

Nota (6): Pese a la existencia de un precio de compra fijado entre el 30-65% del precio base (precio indicativo) es anormal la existencia de intervenciones públicas dadas las condiciones restrictivas existentes (que el pto. en cuestión esté tres días consecutivos por debajo del precio de compra y, simultáneamente, el país afectado solicite la declaración de crisis grave).

Nota(6bis): Existe precio de retirada para coliflores, tomates, naranjas dulces, mandarinas, limones, uvas de mesa, manzanas, peras, melocotones, berenjenas y albaricoques, exceptuadas manzanas para sidra y nectarinas. Para el resto de productos, la retirada deberá de ser financiada por un fondo de intervención constituido por las propias organizaciones de productores.

Nota (7): Pueden aplicarse exacciones reguladoras sobre el contenido en azúcar.

Nota (8): [Precio oferta franco frontera importaciones + derecho aduanas - subvenciones exportación en país de origen] = PL  
Precio orientación - PL = exacción reguladora variable en el caso de animales vivos.

- NOTAS (9):                   Existen restituciones especiales en las exportaciones de carnes refrigeradas o frescas de animales machos destinados a algunos países terceros.
- Nota (10):                   A través del R(CEE) 3013/89 el cálculo de las primas por oveja ya no se basarán en las diversas zonas geográficas (unificación primas); el sistema se aplicará a partir de 1.993. Las medidas de intervención se basarán en ayudas al almacenamiento privado y se fijará una cantidad máxima garantizada de 63.400.000 ovejas. Se establece un régimen de intercambios que comprende un sistema de exacciones reguladoras sobre las importaciones de determinados productos.
- Nota (11):                   No aplicables a los animales vivos de razas selectas para reproducción, despojos, sebos y preparados de conservas de carne o despojos.
- Nota (12):                   En adición a la exacción reguladora por la diferencia entre el precio esclusa y el precio oferta franco en frontera.
- Nota (13):                   Existe concesión de primas a los

primeros compradores cuando se autoaprovisionen de productos comunitarios por la diferencia entre los precios comunitarios y el precio medio de los tabacos importados.

Nota (14): Para evitar perturbaciones en el mercado comunitario por importaciones de maíz y sorgo híbridos a precios anormalmente bajos, se fijan precios de referencia y gravámenes compensatorios para estos productos.

Nota (15): No se trata de un precio de garantía en sentido estricto.

Nota (16): En el caso de los excedentes vitivinícolas, las medidas de intervención se concentran en los mecanismos de realización de contratos de almacenamiento privado a largo plazo y el recurso de la destilación de vinos para la producción de alcohol (destilaciones voluntarias y obligatorias). Por otra parte, también se dan ayudas al realojamiento de las cantidades almacenadas.



### CAPITULO III

#### PRINCIPALES TENDENCIAS SEGUIDAS POR LA AGRICULTURA COMUNITARIA.

El análisis de la dinámica del cambio estructural operado en el sector primario a escala comunitaria resulta, en sí mismo, un trabajo arduo y complejo. Por una parte, es preciso tomar en cuenta que el mismo no puede quedar desligado de las propias transformaciones experimentadas por el marco económico general como un todo, estableciéndose una vasta red de interrelaciones en las que la funcionalidad del sector se ve sometida a un complejo juego de restricciones al que no resulta ajeno la toma de decisiones en materia de política económica. Por otra parte, en íntima relación con lo anterior, es preciso subrayar la heterogeneidad de las diferentes realidades nacionales que componen el complejo mosaico comunitario, tanto en lo que se refiere al propio sector en sí como a los requerimientos que al mismo se efectúan en función del resto de los sectores productivos. Las divergencias en las tasas de crecimiento económico, inflación, paro, ocupados adscritos al sector en relación al total del volumen de empleo, el peso del sector en el producto interior bruto, la intensidad de los desequilibrios territoriales son, entre otros, factores que hay que tener siempre presentes.

En el presente capítulo se abordará, como su propio título indica, el análisis de las principales tendencias seguidas por el sector a un nivel agregado, considerando la Comunidad como un conjunto homogéneo, si bien ello no implica ignorar la parcialidad, a tenor de las observaciones esbozadas más arriba, de un análisis de tal tipo. En contrapartida, nos proporcionará los elementos de juicio necesarios para juzgar cuál ha sido el devenir de la agricultura europea durante las últimas décadas.

A título introductorio, con la finalidad de posicionar el sector agrario en el contexto económico general de la Comunidad, se explicitarán algunos datos básicos del mismo, pasando, a continuación, a abordar las tendencias seguidas por la producción, el empleo, los factores productivos y la renta sectorial.

Conforme a los últimos datos disponibles, el volumen de empleo adscrito a la agricultura comunitaria ascendía en 1988 a 9.633 mil. personas, representando el 7,7 por ciento del total de la población activa civil ocupada, porcentaje claramente superior a los correspondientes a países como Canadá (4,9%), Estados Unidos (3%) o Australia (5,8%), competidores de la Comunidad en los mercados mundiales. El peso del sector en el P.I.B. comunitario era en 1987 del orden del 3,1%, porcentaje que, aunque modesto, contrasta con el del 1,9% (año 1986) correspondiente a Estados Unidos. La base productiva del sector se asienta sobre un modelo fraccionado de explotaciones básicamente de carácter

familiar, elevándose a 8.780 el número total de las mismas conforme a los datos de 1987.

Respecto a la importancia del sector en la balanza por cuenta corriente comunitaria, las exportaciones de productos agrarios venían a significar el 8,3 por ciento de las exportaciones totales en 1988, y las importaciones un 13,8 por ciento; la balanza exterior de productos agrarios es estructuralmente deficitaria, alcanzando un importe de -23.477 millones de ecus en 1988. El cuadro N° III.1 demuestra, no obstante, las elevadas divergencias existentes entre los países miembros en referencia a estos parámetros básicos del sector

### III.1 Evolución de la oferta agraria.

Una de las tendencias más reseñables de la agricultura europea es el incremento regular y sostenido de la producción a lo largo de los últimos dos decenios. En concreto, la tasa anual acumulativa de crecimiento de la producción final agraria (P.F.A.) en volumen ha sido del orden del 1,66 por ciento en el periodo 1973-1987 si consideramos la CEE a 10 países miembros (el 1,88 por ciento en el caso de la CEE-11 en el cómputo del periodo 1977-1987). En el último periodo para el que se poseen datos disponibles (1987-1989) se registró un crecimiento más moderado de la P.F.A.: el 0,7 por ciento en el caso de la CEE-12.

CUADRO N° III.1.

Parámetros básicos del sector agrario  
Detalle por países miembros. (1.988)

	Superficie agraria útil (1.000 ha.)	Empleo		Número de explotac. (1.000) (1)
		(1000 per- sonas)	porcentaje sobre pobl. act. ocupada	
Bélgica	1.395	100	2,7	93
Dinamarca	2.817 (1)	169	6,3	87
Alemania	11.915	1.327 (1)	5,2 (1)	705
Grecia	5.741 (1)	971 (1)	27,0	953
España	27.110	1.695	14,4	1.792
Francia	31.354 (1)	1.428	6,8	982
Irlanda	5.701 (1)	166	15,4	217
Italia	17.404 (1)	2.058	9,9	2.784
Luxemburgo	127 (1)	6,0	3,4	4,0
Holanda	2.091	245 (1)	4,7 (1)	136 (2)
Portugal	4.532 (1)	887	20,7	769 (3)
Reino Unido	18.528	581	2,2	258 (2)
CEE-12	128.643	9.633	7,7	8.780

	Porcentaje del sector en el PIB total	Porcentaje X productos agrarios so- bre total exportac.	Porcentaje N productos agrarios so- bre total importac.	Balanza Comercial (MIO. ECUS)
Bélgica	2,2	4,1	11,8	-1.995 (4)
Dinamarca	4,0	25,1	17,9	1.084
Alemania	1,5	3,6	11,3	-6.613
Grecia	15,6	21,1	17,4	-361
España	5,2	16,2	21,4	-2.237
Francia	3,5	12,0	13,0	-403
Irlanda	10,3	25,8	10,4	634
Italia	4,5	5,7	16,6	-5.598
Luxemburgo	2,4	4,1	11,8	-1.995
Holanda	4,1	22,1	18,4	-1.370
Portugal	6,4	11,4	33,2	-1.305
Reino Unido	1,7	6,0	10,8	-5.315
CEE-12	3,2	8,3	13,8	-23.477

Nota (1): Datos correspondientes a 1.987

Nota (2): Datos correspondientes a 1.985

Nota (3): Datos correspondientes a 1.979

Nota (4): Datos correspondientes al total de Bélgica y Luxemburgo

Fuente: Informe sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad en 1.989

Este fenómeno no representa un caso especial que haya que circunscribir al área de países comunitarios; muy al contrario, se inscribe en el comportamiento general de crecimiento observado por la oferta agraria a escala mundial desde mediados de los años sesenta, tal y como evidencia la evolución de la serie de índices de producción de alimentos conforme a los registros de la F.A.O.

No obstante, es preciso efectuar dos reseñas respecto a la evolución de la producción agraria comunitaria. En primer lugar, es preciso hacer notar las disparidades en los ritmos de crecimiento según países miembros. Los Países Bajos, Dinamarca e Irlanda serían los países en los que la producción final agraria registra mayores ritmos de crecimiento a lo largo del periodo 1973-1988, correspondiendo, con la abstracción del caso de Luxemburgo, a Bélgica, la República Federal Alemana y al Reino Unido las tasas más moderadas en la evolución de éste agregado.

En segundo lugar, es preciso tomar en cuenta las transformaciones operadas en la composición de la oferta agraria comunitaria como consecuencia de las sucesivas ampliaciones hacia el Sur, siendo reseñable el incremento del peso de las producciones típicamente meridionales: aceite de oliva y frutas y hortalizas.

En tercer lugar, los ritmos de crecimiento de las producciones físicas según el tipo de productos no ha sido homogénea. Así se comprueba el fuerte ritmo de crecimiento

CUADRO N° III.2. INDICES DE PRODUCCION DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

1979 - 1981 = 100

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MUNDO	93,22	97,60	98,36	99,29	102,35	105,85	105,62	111,19	113,93	115,74	115,73	115,94
PAISES DESARROLLADOS	93,52	95,94	98,99	98,50	102,51	104,45	97,10	105,57	107,36	105,56	104,45	99,78
NORTEAMERICA	95,08	94,58	98,70	95,70	105,60	105,85	89,46	102,55	108,61	104,06	100,89	91,47
EUROPA OCCIDENTAL	90,85	95,03	98,41	101,82	99,77	105,08	103,24	109,32	106,73	106,95	107,46	105,63
OCEANIA	97,17	109,10	104,91	94,52	100,58	93,59	110,50	106,03	107,11	107,46	105,75	110,15
OTROS	97,63	99,55	99,64	98,31	102,05	100,37	95,36	100,34	103,71	104,58	106,74	106,62
PAISES MENOS DESARROLLADOS	92,90	96,43	96,05	99,77	104,18	106,08	109,13	111,67	116,43	118,08	117,89	123,55
PAISES DE ECÓN. CENTRAL.	93,22	101,20	100,37	99,74	99,89	107,39	112,46	117,96	119,47	126,21	127,83	127,78

Fuente: FAO. Anuario de producción Vol.42. 1988

CUADRO N° III.3.

Tasas anuales acumulativas  
de crecimiento de la P.F.A. (en volumen)

	1973/67	1987/73	1989/87
	-----	-----	-----
BELGICA	4,10	1,0	2,2
DINAMARCA	-	2,3	2,9
R.F.DE ALEMANIA	1,96	1,0	1,4
GRECIA	-	1,5	4,0
ESPAÑA	-	-	0,0
FRANCIA	3,00	1,8	0,8
IRLANDA	-	2,1	1,4
ITALIA	0,8	1,6	-0,5
LUXEMBURGO	0,4	0,3	0,3
PAISES BAJOS	4,95	3,4	2,1
REINO UNIDO	-	1,2	-0,3
PORTUGAL	-	-	-1,1
CEE - 10	-	1,6	-
CEE - 12	-	-	0,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EUROSTAT.

CUADRO N° III.4. Composición de la P.F.A. en la Comunidad Europea

	1.966	<<1.972>>	1.984	1.988
	EUR-6	EUR-10	EUR-10	EUR-12
PRODUCCION VEGETAL				
CEREALES	11,6	10,9	13,9	11,9 (1)
REMOLACHA AZUCARERA	2,4	2,1	2,3	2,4 (1)
ACEITE DE OLIVA	..	( 1,3	0,9	1,6
GRANOS OLEAGINOSOS	..	(	1,3	2,0 (1)
FRUTAS Y HORTALIZAS	13,8	11,4	11,7	15,1
VINOS Y MOSTOS	..	6,0	4,1	4,5
PRODUCCION ANIMAL				
LECHE	19,3	18,2	18,8	17,6
CARNE BOVINO	11,3	15,6	14,0	12,8 (1)
CARNE PORCINO	11,7	13,0	11,1	10,7 (1)
OVINO Y CAPRINO	0,2	1,3	1,7	2,0 (1)
HUEVOS Y AVES CORRAL	8,5	8,8	8,5	7,1 (1)

Nota (1): datos correspondientes a 1.986

Nota (2): <<1972>>, media del período 1.971-1.973

Fuente: EUROSTAT.



de las producciones de semillas oleaginosas a lo largo del periodo 1973/1985, encontrando continuidad el mismo en el periodo 1985/1988 (ver cuadro N° III.5). Por la contra, la producción de frutas, cítricos y hortalizas permanecería prácticamente estancada en el primero de los periodos reseñados. En general, se comprueba una reversión en los crecimientos de las producciones de cereales, carne de vacuno y leche en el periodo 1985/1988, evolución que podría quedar en parte explicada por la progresión en la introducción de medidas estabilizadoras en la P.A.C. a partir de 1984, acontecimiento éste que será objeto de estudio en otro capítulo del presente trabajo.

La constante expansión de la producción no se ha visto correspondida por un aumento similar en la capacidad de absorción del consumo, conforme a datos de la Comisión la demanda ha experimentado tasas anuales de crecimiento del orden del 0,5 por ciento a lo largo del periodo 1.973-1.985. En consecuencia, la tasa de autoabastecimiento de la Comunidad, que expresa la relación porcentual entre la producción utilizable y la utilización interior de la producción, supera el cien por ciento en la mayoría de los productos, situación que equipara a la C.E.E. con países desarrollados del área O.C.D.E. tales como Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda en lo que a producciones cerealeras y cárnicas -salvo ciertas producciones específicas- se refiere. Como se puede observar en el cuadro N° III.6., la Comunidad es deficitaria en arroz, frutas, cítricos y materias grasas.

CUADRO N° III.5. : Evolución de las producciones físicas  
(millones de toneladas)

CEE - 12	1973	1980	1984	1985	1986	1987	1988	TASAS DE VARIACION(2) 1985/1973	1988/1985
CEREALES EXCEPTO ARROZ	121,5	144,7	173	160,6	154,2	154,6	163,8	2,3	-0,7
TRIGO BLANDO	43,9	56,7	75,9	65,4	64,9	64,4	68,4	3,4	1,5
TRIGO DURO	3,7	5	6,6	5,8	7,2	7,5	6,2	3,9	2,2
CENTENO Y TRANQUILLON	3,8	3,4	3,5	3,2	3,1	3	2,9	-1,3	-3,2
CEBADA	39,8	50,3	55,2	51,6	46,8	47,3	50,7	2,2	-0,6
MAIZ	19,5	20,5	23,3	25,9	25,4	25,9	28,2	2,4	2,9
AZUCAR (1)	10,4	13,2	..	13,6	14,1	13,2	13,9	2,3	0,7
SEMILLAS OLEAGINOSAS									
COLZA Y NABINA	1,1	2	3,5	3,7	3,7	5,9	5,2	11,1	12
GIRASOL	0,4	0,8	2,3	2,7	2,1	3,9	3,9	17,1	13
SOJA	0,01	0,2	0,2	0,3	0,9	1,8	1,7	30,7	78,2
FRUTOS CITRICOS Y HORTALIZAS									
FRUTAS	21,6	22,2	22,4	21,2	22,7	21,9	23,3	-0,2	3,2
CITRICOS	6,4	6,6	6,3	8	8,8	7,8	8,2	1,9	0,8
HORTALIZAS	34,8	38	42,5	42,9	41,9	41,3	41,5	1,8	-1,1
VINO Y MOSTO (1)	225,2	219,7	194,2	189	211,4	212	--	-1,3	41,1
TABACO	..	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	--	0
CARNE DE BOVINO	5,5 (E)	7,2 (E)	7,5 (E)	7,4 (E)	8	8	7,7	2,5	-1,3 (4)
CARNE DE PORCINO	8,3 (E)	9,9 (E)	10,4 (E)	10,5 (E)	12,4	12,8	13,3	2	2,4 (4)
CARNE DE OVINO Y CAPRINO	0,6 (E)	0,7 (E)	0,7 (E)	0,7 (E)	0,9	1	1	1,4	3,6 (4)
AVES DE CORRAL	3,2 (E)	4 (E)	4,3 (E)	4,4 (E)	5,4	5,7	6	2,6	3,6 (4)
TOTAL CARNES	19,3 (E)	23,9 (E)	25,1 (E)	25,2 (E)	29,2	30,2	30,6	2,2	1,6 (4)
HUEVOS	3,8 (E)	4 (E)	4,9	4,9	4,9	4,9	5	0,7	0,7
LECHE	91,9 (E)	103,8 (E)	116,8	116,1 (	116,9	112,1	109,8	1,4 (3)	-1,8
				(	109,6 (E)				

NOTAS: (1) En el año 1973 se han reflejado, en el caso de estas producciones, los datos correspondientes a la campaña 1.973/74 y así sucesivamente.

(2) Tasa anual de variación acumulativa

(3) Tasa correspondiente al período 1.986/1.973 para EUR-10

(4) Tasa correspondiente al período 1.988/1.986

(E) Datos correspondientes a la C.E.E. 10

4 Fuente: elaboración propia en base a informes sobre la situación en la agricultura en la Comunidad, varios años. Comisión de las Comunidades Europeas

CUADRO N° III.6. : GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO DE CIERTOS  
PRODUCTOS AGRICOLAS

	<<1973>> (1)		<<1985-1986>> (2)	
	EUR - 9	EUR - 10	EUR - 12	
CEREALES (SIN ARROZ)	92	91	110	
ARROZ	100	112	75	
AZUCAR	91	..	123	
LEGUMBRES FRESCAS	94	95	107	
FRUTAS FRESCAS	79	82	87	
CITRICOS	40	47	75	
VINO	99	..	104	
PRODUCTOS LECHEROS FRESCOS	100	..	101	(3)
LECHE EN POLVO ENTERA	208	231	334	(3)
LECHE EN POLVO DESCREMADA	137	143	118	(3)
MANTEQUILLA	101	98	133	(3)
HUEVOS	100	100	102	(4)
TOTAL CARNES	95	96	102	(5)
TOTAL GRASAS Y ACEITES	..	..	63	
VEGETALES	..	..	56	(6)
DE SACRIFICIO	..	..	84	
ANIMALES	..	..	20	

NOTAS: (1) <<1973>> Media de los años 1972, 1973, 1974

(2) <<1985-1986>> media del período 1983-1988

(3) <<1984>>, EUR-10

(4) <<1985>>, EUR-10

(5) MEDIA DE LOS AÑOS 86 Y 87

(6) <<1983>> Grado de autoabastecimiento en semillas oleaginosas: 35,3

Fuente: EUROSTAT

Finalmente, las previsiones para el horizonte 1.995/1.996 apuntan, condicionamientos climáticos aparte, a moderados incrementos de la producción, dependiendo del mayor o menor éxito de las medidas restrictivas introducidas: estabilizadores, set-aside, jubilación anticipada... En concreto, las tendencias apuntan a una producción cerealera comprendida entre los 170-175 millones de toneladas; una estabilización de las producciones de vino, carnes y remolacha azucarera; nuevas reducciones en la producción de leche en torno a los 99,5 millones de toneladas en 1.996 y nuevos incrementos en la producción de semillas oleaginosas, sector en el que, en caso de cumplirse estas tendencias, sería preciso la introducción de nuevas medidas estabilizadoras a juicio de la Comisión.

### III.2. El Factor tierra.

La evolución de la Superficie Agraria Utilizada (S.A.U.) pone de manifiesto el escaso ajuste que se ha operado en el empleo de este recurso productivo. Tomando datos pertinentes al período 1966-1988 para EUR-9, se constata una disminución de tan sólo 1.413 hectáreas (una variación porcentual del 1,4%); sobre datos igualmente homogéneos CEE-12 el porcentaje de variación correspondiente al período 1980-1988 es del -3,9%. Las disminuciones relativas más intensas correspondieron a países muy industrializados o que experimentaron transformaciones industriales importantes -caso de Alemania

e Italia-. El caso de Irlanda resulta atípico al registrarse un crecimiento de la S.A.U. en el período 1970-1988. Finalmente, los datos pertinentes a Grecia se muestran inconsistentes, no resultando demasiado coherente la evolución de su S.A.U. en el período 1980/88, dado la magnitud de la reducción que los mismos reflejan.

Conforme a los análisis efectuados por la Comisión, la disminución de la Superficie Agraria Util en la Comunidad se debe más a la expansión de las instalaciones de infraestructuras que al propio abandono de tierras, hecho que viene a avalar el incremento de la superficie forestal a razón del 0,1% anual para la CEE-10, porcentaje similar al experimentado por la S.A.U. pero de signo inverso. Así pues, parece desprenderse de los datos el hecho de que la disminución del factor tierra, a través de la intensificación de insumos de capital ahorradores de este factor, no ha cobrado especial significación en el caso de la Comunidad.

Por otra parte, la evolución de la S.A.U. por principales cultivos también ha demostrado una gran estabilidad. Aunque perceptible, el impacto de la integración hacia el Sur no ha alterado de forma significativa la distribución según los principales cultivos. (ver Cuadro N° III.8).

Un foco tradicional de análisis microeconómico a nivel de la empresa agraria es el referente a la correlación

CUADRO N° III.7. : EVOLUCION DE LA SUPERFICIE AGRARIA UTILIZADA  
EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA (miles de ha.)

	1966	1970	1980	1988
BELGICA	1.646	1.598	1.446	1.395
R.F.DE ALEMANIA	13.825	13.578	12.248	11.915
FRANCIA	33.741	32.543	31.737	31.354 (1)
ITALIA	19.856	19.712	17.879	17.404 (1)
LUXEMBURGO	134	135	130	127 (1)
PAISES BAJOS	2.260	2.208	2.029	2.019
EUR - 6	71.462	69.774	65.469	64.214
DINAMARCA	3.019	2.968	2.905	2.817 (1)
GRECIA	-	-	9.234	5.741 (1)
IRLANDA	4.754	4.794	5.705	5.701 (1)
REINO UNIDO	19.179	18.853	18.920	18.528
EUR - 9	98.414	96.389	102.236	97.001
ESPAÑA	-	-	27.302	27.110
PORTUGAL	-	-	4.379	4.532 (1)
EUR - 12	-	-	133.917	128.643

NOTA (1): Datos correspondientes al año 1.985

Fuente: EUROSTAT y D. Bergman y Baudin (1.989)

CUADRO N° III.8. : EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE LA S.A.U.  
POR PRINCIPALES CULTIVOS

	1966(EUR-6)	1983(EUR-10)	1987(EUR-12)
CEREALES (1)	29,7	27,1	27,2
REMOLACHA	1,5	1,7	1,4
SEMILLAS OLEAGINOSAS	-	1,8	3,7
OLIVARES	..	1,9	3,3
PATATAS	2,5	1,1	1,1
LEGUMBRES FRESCAS	1,8	1,3	1,3
FRUTAS FRESCAS Y CITRICOS	..	6,0	9,4
VINEDOS	4,7	2,5	3,2

NOTA (1): Excepto arroz

.. Dato no disponible

Fuente: EUROSTAT

entre el tamaño de las explotaciones y su viabilidad económica, existiendo una gran controversia doctrinal respecto a la existencia de un umbral mínimo de dimensión que garantice la existencia de aquella. Una práctica común por parte de las diversas políticas agrarias ha consistido en el favorecimiento de un redimensionamiento de las explotaciones. La Comisión no ha resultado ajena a estas experiencias como lo atestigua el emblemático Plan Mansholt. Una de las justificaciones clásicas argüidas para el fomento de estas medidas de corte estructural residen en la existencia de umbrales de mecanización en función de la dimensión mínima de las explotaciones. En adición se resaltan como ventajas la correlación existente entre dimensión física y económica (márgenes de beneficios), el propiciamiento de mayores niveles de especialización productiva, las facilidades que se otorga para una mejor gestión de la explotación. D. Bergmann (1989) viene a añadir a las anteriores la siguiente ventaja: "también puede incitar a practicar en menor grado la intensificación bajo la forma de producciones lecheras o producciones intensivas ganaderas". En contrapartida, este mismo autor señala que las explotaciones más grandes tienen un financiamiento más difícil. Por otra parte, M. Rapún Gárate (1986) señala las dificultades existentes a la hora de establecer una relación entre viabilidad y dimensión, dado que hay que tomar en consideración un complejo número de elementos tales como las orientaciones productivas, el grado de intensificación de las producciones, las políticas de precios agrarios y el desarrollo de los sectores



agrarios.

La relación entre dinamismo de las explotaciones - tasas de nacimiento y mortalidad de las mismas- y su tamaño físico no permite afirmar de forma tajante que la única salida para las de pequeña dimensión consista en el incremento de su tamaño o su desaparición. El automatismo en la relación de causalidad implicaría ignorar, por una parte, la existencia de mecanismos de adaptación y respuesta tales como el recurso a mayores niveles de intensificación, la adopción de nuevos patrones tecnológicos, nuevas especializaciones productivas y, por otra parte, la extensión del fenómeno del trabajo a tiempo parcial y la propia influencia del contexto económico.

En el caso de la Comunidad es evidente que se ha operado un fuerte proceso de disminución del número de explotaciones. Así tenemos que a mediados de la década de los setenta el número total de explotaciones en la CEE-6 era de 6,4 millones de granjas, las cuales se verían reducidas a 4,9 millones en 1983. Paralelamente, se produjo un incremento en la superficie media por explotación, aumentando de 12 hectáreas a casi 20 en el periodo 1960-1986.

La integración de los dos nuevos países mediterráneos -Portugal y España- ha conllevado un notable incremento en el número de explotaciones, tal y como se puede comprobar en la comparación -para 1983- de los datos EUR-10/EUR-12;

CUADRO N° III.9. : EVOLUCION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES  
POR PRINCIPALES CULTIVOS

	EUR-6	EUR-9	EUR-10	EUR-12
1.966-1.967	6.404,9	..	..	..
1.970-1.971	5.888,3	6.638,4	7.684,7	..
1.975	5.194,1	5.835,0	..	..
1.983	4.975,3	5.557,0	6.515,7	9.103,0
1.987	..	..	..	8.780,0

Fuente: Encuestas sobre las estructuras de las explotaciones agrarias. EUROSTAT

la superficie media por explotación se ha visto, por otra parte, reducida en torno a las 13,2 hectáreas. En el cuadro N° III.10, se establece una comparación entre los datos CEE-10 (año 1985) y CEE-12 (año 1987) del número de explotaciones de 1 hectárea de S.A.U. y más clasificadas según el tamaño físico de las mismas. La ampliación hacia el Sur no sólo ha supuesto un mayor peso del sector primario en la estructura productiva y ocupacional de la Comunidad, también ha implicado mayor fraccionamiento y dispersión de la base organizativa de la producción agraria y, consecuentemente, un incremento de la heterogeneidad de las estructuras agrarias en la Comunidad ampliada.

Por otra parte, el cuadro anteriormente citado nos permite comprobar cuál ha sido la evolución en el periodo 1985/1975 de las diferentes clases de explotaciones, según su dimensión física, sobre la base homogénea de la CEE a diez países miembros.

El índice de supervivencia, definido como la relación porcentual que se establece para el periodo de referencia (1975-1985) entre el número de explotaciones por cada clase de tamaño respecto al número total de explotaciones<sup>1</sup>, evidencia el crecimiento de tan sólo dos clases de explotaciones, las comprendidas entre 20 y 50 hectáreas y

1	N° explotac. CEE-10 - tamaño i en 1985
Indicad.	N° explotac. CEE-10 - tamaño i en 1975
supervivenc. =	total de explotac. CEE-10 en 1985
(I)	total de explotac. CEE-10 en 1975

CUADRO N° III.10. EVOLUCION DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS (1)

## NÚMERO DE EXPLOTACIONES

CLASE DE TAMAÑO HAS. S.A.U.	- - - 1.975 (CEE-10) - - -			- - - 1.985 (CEE-10) - - -				- - - 1.987 (CEE-12) - - -		
	MILES	PORCENTAJE SOBRE TO- TAL EXPLOT.	PARTICI- PACION EN S.A.U.	MILES	PORCENTAJE SOBRE TO- TAL EXPLOT.	PARTICI- PACION EN S.A.U.	II 85/75	MILES	PORCENTAJE SOBRE TO- TAL EXPLOT.	PARTICI- PACION EN S.A.U.
1 - 5	2.728,0	46,2	7,3	2.275,8	45,2	6,2	0,98	3.411	49,2	7,1
5 - 10	1.044,0	17,7	8,1	826,1	16,4	6,6	0,93	1.163	16,8	7,1
10 - 20	936,0	15,9	14,7	750,9	14,9	12,2	0,94	936	13,5	11,5
20 - 50	867,0	14,7	29,2	816,9	16,2	29,0	1,10	946	13,7	25,7
>/ 50	325,0	5,5	40,7	367,4	7,3	45,9	1,32	473	6,8	46,8
TOTAL	5900,0	100,0	100,0	5037,4	100,0	100,0	-	6.929	100,0	100,0

Nota (1): Explotaciones de 1 Ha. de S.A.U y más.

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

las de un tamaño igual o superior a la unidad, pero también manifiesta la capacidad de resistencia a la desaparición de las explotaciones de inferior tamaño medio durante esa década. El incremento del tamaño medio de las explotaciones fue moderado, registrando un crecimiento desde 15,3 a 17,4 hectáreas durante ese mismo periodo.

Una interesante fuente de información es la proporcionada por la red de información contable agrícola (RICA) que recoge los datos contables de una muestra de explotaciones agrícolas en la Comunidad. El campo de información de la RICA son las explotaciones agrícolas denominadas "profesionales", es decir, aquellas que comercializan la mayor parte de su producción en el mercado y que alcanzan o superan un nivel mínimo de actividad económico definido en términos de dimensión económica (U.D.E.). Esta medida dimensiona el "tamaño" económico de las explotaciones agrícolas comunitarias<sup>2</sup> permitiendo, por consiguiente, establecer una estratificación de las mismas con arreglo a este parámetro.

La RICA permite referenciar cuales son los niveles medios de producción, consumo intermedio, utilización del capital fijo y renta por cada clase de explotación con arreglo a una estratificación basada en el Valor Añadido

---

<sup>2</sup> Una explotación tiene una dimensión económica de una U.D.E. cuando su margen bruto estándar es de 1.000 ECUS. El margen bruto estándar de cada producción corresponde al valor medio, durante un periodo de tres años y en una región dada, de la producción menos los costes específicos.

Neto de la explotación por Unidad de trabajo agrícola<sup>3</sup> clasificando los resultados según países miembros. Su utilidad se extiende, por otra parte, a la presentación de resultados contables de las explotaciones atendiendo a las diferentes orientaciones técnico-económicas de la producción.

En el cuadro N° III.11. se exponen los resultados contables por clase de renta en referencia a la campaña 1987/1988, última base temporal de referencia para la que se poseen datos disponibles. El número total de explotaciones objeto del campo de estudio de la RICA asciende a 3.927.286, cifra que viene a representar un 40,8 por ciento, aproximadamente, del total de explotaciones comunitarias (9.633.000) y un 56,7 por ciento del total de explotaciones con una superficie agraria útil de 1 ó más hectáreas (6.929.000). El tamaño muestral para el conjunto de los doce países miembros asciende a 57.743 explotaciones.

Como se puede comprobar en los datos aportados en el cuadro anteriormente citado, el tamaño físico medio de las explotaciones sujetas al campo de estudio es de 24

---

<sup>3</sup> Una Unidad de trabajo agrícola (U.T.A.) equivale al trabajo que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año, debiéndose establecer coeficientes de conversión con arreglo a determinados criterios según se trate de trabajo asalariado o no asalariado, jornadas a tiempo parcial y jornadas efectuadas por asalariados temporales. Por otra parte, la relación U.A.N.E./U.T.A. constituye un indicador de los resultados económicos de la explotación remuneradores del trabajo familiar y asalariado, el capital personal o de empréstito y la gestión de la explotación.

CUADRO N° 111.11 : RESULTADOS CONTABLES POR CLASE DE RENTA. (1.987/1.988)

CLASE DE RENTA EN MIL ECUS. U.A.N./U.T.A.	NUMERO DE AGRICULT. Y GANADEROS RICA		TAMAO MEDIO N° H° S.A.U.	OUTPUT MEDIO		CONSUMO INTERMEDIO	
	TOTAL EXPL.	% e/TOTAL		1.000 ECUS	INDICE	1.000 ECUS	INDICE
0 - 4	1.375.690	35,0	12,5	13,3	32,9	8,6	41,5
4 - 8	930.006	23,7	17,6	23,5	58,2	12,0	57,9
8 - 12	569.767	14,5	26,8	41,4	102,5	21,4	103,4
12 - 24	725.011	18,5	39,9	71,5	176,9	36,3	175,4
> 24	299.752	7,6	51,5	137,4	340,1	63,4	306,3
TODAS LAS EXPLOTACIONES	3.927.286	100,0	24,0	40,4	100,0	20,7	100,0

CLASE DE RENTA EN MIL ECUS. U.A.N./U.T.A.	DEPRECIACION		VALOR AÑADIDO NETO DE EXPLOTAC.		VALOR AÑADIDO NETO POR U.T.A.		INGRESOS EXPLOTADOR Y SU FAMILIA POR U.T.E.	
	1.000 ECUS	INDICE	1.000 ECUS	INDICE	1.000 ECUS	INDICE	1.000 ECUS	INDICE
0 - 4	2,5	53,2	2,3	14,9	1,4	14,5	0,3	3,8
4 - 8	3,0	63,8	9,1	59,1	5,8	60,4	5,1	65,4
8 - 12	4,9	104,2	15,8	102,6	9,9	103,1	8,6	110,2
12 - 24	7,6	161,8	28,3	183,8	16,7	173,9	15,0	192,3
> 24	12,5	265,9	61,8	401,3	35,5	369,8	35,4	453,8
TODAS LAS EXPLOTACIONES	4,7	100,0	15,4	100,0	9,6	100,0	7,8	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la D.G. AGRICULTURA. COMISION CEE.

hectáreas y el volumen de producción medio asciende a los 40.400 ecus.

Los resultados contables permiten apreciar la estrecha correlación existente entre la dimensión física de las explotaciones (rango comprendido entre un mínimo de 12,5 hectáreas y un máximo de 51,5 hectáreas de tamaño medio) y los parámetros de nivel medio de producción, consumo intermedio, utilización del capital fijo y niveles de renta.

Atendiendo a los valores extremos se comprueba que las explotaciones agrarias de inferior dimensión -tamaño medio de 12,5 hectáreas- vienen a representar el 35 por ciento, aproximadamente, del total de las explotaciones en estudio; el output medio de las mismas es de 13,3 mil ecus, lo que representa un 32,9 por ciento de la producción media; los valores de consumo intermedio y utilización del capital fijo oscilan en torno al 50 por ciento de los valores medios. Las diferencias en términos de renta agraria se hacen más acusadas, así se comprueba como el valor añadido neto de explotación -producción bruta total menos el consumo intermedio y las amortizaciones<sup>4</sup>- es de 2,3 mil ecus por término medio, lo que viene a representar un 15%, aproximadamente, del V.A.N.E. medio (15,4 mil ecus).

---

<sup>4</sup> al venir expresada en términos del coste de los factores hay que tomar en cuenta, adicionalmente, las correcciones, de los impuestos y las tasas, primas y subvenciones relacionadas con la producción.



Los resultados arrojados por el indicador Valor Añadido Neto/U.T.A. alcanzan valores muy similares a los del V.A.N.E. Finalmente, el nivel de renta de la explotación y de su familia por unidad de trabajo no asalariada -indicador que refleja, de una forma aproximada, la remuneración agrícola de la mano de obra constituida por el agricultor y su familia así como del capital en propiedad- no viene a representar más del 4 por ciento de la media de las explotaciones estudiadas.

En oposición a los anteriores resultados las explotaciones con tamaño medio en torno a las 52 hectáreas vienen a representar un 7,6 por ciento sobre el total de las explotaciones profesionales; su output medio más que triplica el correspondiente a la media de las explotaciones, estando en torno a los 137,4 mil ecus por término medio; su grado de integración con el resto de la economía es muy elevado como lo revela, en términos comparativos, su volumen de consumo intermedio; los datos sobre amortización resultan indicativos de una mayor tecnificación y uso de bienes de capital en esta clase de explotaciones ; respecto a los niveles de renta los datos resultan bastante concluyentes, el V.A.N.E. medio cuadriplica el correspondiente a la media de las explotaciones objeto de estudio por la R.I.C.A., el V.A.N.E. por U.T.A. es 3,7 veces superior a la media y los resultados expuestos por los ingresos de la explotación y de su familia por unidad de trabajo agrícola (VANE/UTA) arrojan resultados similares.

El análisis conjunto de las explotaciones pone de manifiesto el hecho de que el 58,7 por ciento del total de las explotaciones analizadas se encuentran muy alejadas del nivel medio de V.A.N.E. (15.400 ecus) y del correspondiente indicador V.A.N.E./U.T.A. (9.600 ecus); estas explotaciones tiene una dimensión media en torno a las 15,1 hectáreas. En el extremo opuesto, poco más de la cuarta parte de las explotaciones agrarias comunitarias, con una dimensión media de 45,7 hectáreas, prácticamente cuadruplican los valores medios correspondientes a los anteriores indicadores.

El nivel medio, conforme a los resultados arrojados por los diferentes indicadores analizados, parece situarse en torno a las explotaciones agrarias enclavadas en la clase de renta comprendida entre 8-12 V.A.N.E./U.T.A.; en este segmento se adscribe el 14,5 por ciento del total de las explotaciones R.I.C.A., con una dimensión media de unas 14, 5 hectáreas.

En el cuadro N° III.12 se ha procedido a establecer un cálculo sobre el grado de concentración de la producción agraria en términos nominales conforme al diferente dimensionamiento económico de las explotaciones agrarias. Los resultados se han referido a la campaña 1983-1984 para la Comunidad a diez países miembros y para la campaña 1987/1988 en lo que se refiere a la Comunidad ampliada. Conforme se puede apreciar en los resultados arrojados el grado de polarización de los niveles de producción se

CUADRO N° 111.12 CONCENTRACION DE LA PRODUCCION AGRARIA  
POR CLASE DE EXPLOTACION

R I C A 1.983/84 -EUR-10.

CLASE DE RENTA EN MIL ECUS. V.A.N.E./U.T.A.	N°EXPLOTAC. R.I.C.A.(1)	ESTRUCTURA PORCENTUAL	OUTPUT MEDIO (2) MIL ECUS	OUTPUT TOTAL (1) x (2) MIL ECUS	ESTRUCTURA PORCENTUAL
0 - 4	910.080	33,5	16,2	14.743.296	11,6
4 - 8	709.765	26,1	28,7	20.370.255	16,0
8 - 12	420.957	15,5	50,0	21.047.850	16,6
12 - 24	497.558	18,3	86,3	42.939.255	33,8
> 24	177.220	6,5	158,0	28.000.760	22,0
TOTAL	2.715.580	100,0	46,8	127.101.416	100,0

R I C A 1.987/88 -EUR-12.

CLASE DE RENTA EN MIL ECUS. V.A.N.E./U.T.A.	N°EXPLOTAC. R.I.C.A.(1)	ESTRUCTURA PORCENTUAL	OUTPUT MEDIO (2) MIL ECUS	OUTPUT TOTAL (1) x (2) MIL ECUS	ESTRUCTURA PORCENTUAL
0 - 4	1.375.690	35,0	13,3	18.296.677	11,67
4 - 8	930.006	23,7	23,5	21.856.551	13,94
8 - 12	569.767	14,5	41,4	23.588.354	15,05
12 - 24	725.011	18,5	71,5	51.838.286	33,10
> 24	299.752	7,6	137,4	41.185.925	26,27
TOTAL	3.927.286	100,0	40,4	156.765.793	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la D.G. AGRICULTURA. COMISION CEE.

muestra muy elevado. Así tenemos que para la campaña 1987/1988 poco más de la cuarta parte de las explotaciones enclavadas en las clases de renta comprendida entre 12-24 y más de 24 V.A.N.E./U.T.A. -las de mayor dimensión física, como hemos tenido ocasión de comprobar anteriormente- vienen a representar el 59,4 por ciento del total del output generado. En el polo opuesto, el 58,7 por ciento de las explotaciones -unas 2.305.756 explotaciones en términos absolutos- aglomeran en torno al 25,6 por ciento del output global generado. El punto medio viene dado por el cerca del millón y medio de explotaciones -el 38,2 por ciento del total- que adscriban cerca del 29,0 por ciento de la producción: explotaciones comprendidas en las clases de renta de entre 4-8 y 8-12 V.A.N.E./U.T.A.

Por otra parte, la comparación entre ambas campañas permite comprobar como este fenómeno de polarización en la concentración de la producción no arroja resultados excesivamente disímiles en la comparación EUR-10/EUR-12.

En conclusión, no cabe ninguna duda que estos resultados debieran de tenerse muy presentes, tanto en la evaluación de los potenciales efectos de una opción basada en una política restrictiva en materia de precios, como en lo que se refiere a la instrumentación de políticas de corte socio-estructural tendentes a la corrección de los desequilibrios territoriales. A este último respecto, y aunque bien es cierta la necesidad de no establecer relaciones causales excesivamente deterministas dado que

hay que tomar en cuenta la variabilidad de los resultados en función de las diferentes orientaciones técnico-económicas de producción, las diferencias en las distribuciones de las explotaciones según su dimensión física entre los diferentes países miembros (véase cuadro N° III.13) resulta un indicador verosímil de la ya subrayada heterogeneidad de las estructuras productivas de la Comunidad y la intensidad del esfuerzo que deben adquirir las políticas correctoras a desarrollarse en atención a los requerimientos que tal situación exige.

Como se puede comprobar por los datos expuestos, los países típicamente meridionales -España, Portugal, Italia y Grecia- poseen distribuciones excesivamente polarizadas, siendo altamente significativo el porcentaje explicativo que alcanzan estos países sobre el total de las explotaciones comunitarias de inferior dimensión (comprendidas entre 1-5 y 5-10 hectáreas): el 89,9 y el 70,7 por ciento respectivamente. En situación inversa, el grupo de países integrado por Alemania, Francia, Dinamarca, Irlanda, Holanda y el Reino Unido presentan, aunque con variaciones, estructuras mejor dimensionadas, con elevadas representaciones de las cohortes intermedias.

### III.3. El Factor trabajo.

El factor trabajo ha experimentado un fuerte reajuste en el curso de los últimos veintiocho años, tanto en el caso de cada uno de los países miembros considerado de

CUADRO N° III.13: DISTRIBUCION DE LOS TAMAÑOS DE EXPLOTACION  
POR PAIS MIEMBRO (AÑO 1.987) (1)

ESTRATIFICACION POR NUMERO DE HECTAREAS

	1-5	5-10	10-20	20-50	>/ 50	TOTAL
Bélgica	0,6	1,2	2,0	2,0	0,9	1,1
Dinamarca	0,0	1,2	2,3	3,6	3,1	1,2
Alemania	5,8	10,2	15,9	17,6	8,6	9,7
Grecia	14,3	12,1	5,7	1,8	0,8	10,2
España	24,1	25,1	20,2	15,3	19,6	22,2
Francia	4,9	9,2	18,7	31,6	34,8	13,1
Irlanda	1,0	2,8	6,8	7,0	4,1	3,1
Italia	39,3	28,6	18,3	9,7	8,0	28,4
Holanda	0,9	1,9	3,1	3,4	1,1	1,7
Portugal	8,2	4,9	2,9	1,4	1,6	5,5
Reino Unido	0,9	2,6	3,9	6,5	17,1	3,5
EUR-12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota (1): Explotaciones de 1 H<sup>a</sup> de S.A.U. y más

forma individual como, por consiguiente, en la Comunidad considerada en su conjunto.

Las pérdidas de efectivos en el sector se elevan a unos 15,7 millones de ocupados en el transcurso del periodo 1960-1988. (ver cuadro N° III.14).

Esta tendencia constituye una de las mutaciones más sobresalientes en el ámbito de las economías desarrolladas, encontrando continuidad la misma en la década de los setenta pese a que la crisis económica general supuso una declinación en el ritmo de pérdidas. No obstante, el caso de la Comunidad viene a exponer una situación "sui generis", tanto por la rapidez como por la profundidad de las transformaciones operadas en la estructura sectorial del empleo (ver cuadro N° III.15.). En concreto, las pérdidas de efectivos adscritos al sector primario se elevaron a unos 15,7 millones de ocupados en el transcurso del periodo 1960-1988, lo que representa una tasa anual de variación acumulada del -3,4%, en contrapartida, el crecimiento del empleo civil total registró una tasa anual acumulada del 0,3 por ciento en idéntico periodo.

La periodificación de los ritmos de las pérdidas permite comprobar una reducción en el proceso de ajuste, ya acusada en el periodo 1970-1980 e intensificada en la década de los ochenta -tasa anual de variación acumulada del -2,8% en el periodo 1988/1980-.

CUADRO N° 111.14: EVOLUCION DEL EMPLEO AGRICOLA (1.960-1.988)

	EFECTIVOS EN MILES DE PERSONAS				TASAS ANUALES DE VARIACION ACUMULATIVA			
	1.960	1.970	1.980	1.988	1.970/60	1.980/70	1.988/80	1.988/60
Bélgica	300	174	112	100	-5,3	-4,3	-1,4	-3,8
Dinamarca	362	266	200	169	-3,0	-2,8	-2,1	-2,7
Alemania	3.581	2.262	1.437	1.133 (3)	-4,5	-4,4	-2,7	-3,96
Grecia	1.935	1.279 (2)	1.016	984 (2)	-4,1	-2,3	-0,4	-2,4
España	4.199 (1)	3.662	2.205	1.695	-1,4 (4)	-4,9	-3,2	-3,2
Francia	4.180	2.751	1.854	1.428	-4,1	-3,9	-3,2	-3,8
Irlanda	390	283	209	166	-3,2	-3,0	-2,8	-3,0
Italia	6.611	3.678	2.899	2.058	-5,2	-2,9	-4,2	-4,1
Luxemburgo	24,1 (1)	13,1	8,5	6,0	-5,9	-6,2	-4,3	-4,8
Holanda	409 (1)	289 (3)	244	285 (3)	-3,4	-1,7	2,0	-1,3
Portugal	2.159 (1)	.	1.121	887	.	.	-2,9	-5,1
Reino Unido	1.134	792	654	581	-3,5	-1,9	-1,5	-2,4
EUR-12	25.284	16.968 (2)	11.959	9.514	-3,9	-3,4	-2,8	-3,4

Nota (1): Estimación por depuración de rupturas de serie, correspondiendo en realidad el dato de España al año 1962

Nota (2): Estimación de la Dirección General de Agricultura de la Comisión de las Comunidades Europeas

Nota (3): Estimación de Eurostat

Nota (4): La tasa de variación correspondiente a España en el período 1970/1960 parece excesivamente baja si se toma en cuenta que la t.a.v. para el período 1974/1965 ascendió al -2,8%

No obstante, a partir de mediados de la década de los setenta, se experimentó un acusado incremento en las pérdidas de efectivos (t.a.v. del -6,0% en el trienio 1975-1978)

Fuente: Eurostat, O.C.D.E. y elaboración propia



Por otra parte, se comprueban notorias divergencias en los ritmos entre los diferentes países miembros. En términos absolutos las mayores pérdidas fueron aportadas, evidentemente, por aquellos países con elevados niveles de partida en el empleo sectorial: 4,6 millones en Italia, 2,8 millones en Francia, 2,4 millones en la República Federal de Alemania. La disminución ha sido muy débil en el caso del Reino Unido, país que contaba en el punto de partida con una débil proporción de activos agrarios sobre el total de activos. Las pérdidas han sido igualmente importantes en los casos de Portugal y Grecia, países estos con escasa dimensión económica, en términos relativos, pero donde la agricultura sigue ostentando un peso importante en relación al volumen total de empleo.

En términos relativos -tasas anuales de variación acumuladas- se observa la intensidad adquirida por el ajuste en Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Francia y España. Por la contra, Grecia, Reino Unido y, sobre todo, Holanda, fueron los países que registraron menores tasas en el global del periodo 1960-1988. La heterogeneidad en las situaciones del sector primario entre estos países, tanto en términos de producción como de empleo, invalida la hipótesis relativa al establecimiento de una proporcionalidad entre los ritmos de las pérdidas y la importancia del volumen absoluto de partida por parte del empleo agrícola o con el propio nivel de especialización agraria (peso del P.I.B. agrario sobre el P.I.B. total); a este respecto, es conveniente tener siempre presente la

CUADRO N° III.15.

## ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTORES PRODUCTIVOS

	AGRICULTURA		INDUSTRIA		SERVICIOS	
	1.960	1.988	1.960	1.988	1.960	1.988
Bélgica	8,7	2,7	46,8	28,2	44,5	69,1
Dinamarca	18,2	6,3	36,9	26,3	44,8	67,4
Alemania	13,8	4,3 (1)	48,2	41,2 (1)	38,0	54,5 (1)
Grecia	57,1	27,0 (2)	17,4	28,0 (2)	25,5	45,0 (2)
España	42,3	14,4	32,0	32,5	25,7	53,1
Francia	22,5	6,8	37,6	30,4	39,9	62,9
Irlanda	37,3	15,4	23,7	27,8	39,0	56,8
Italia	32,6	9,9	33,9	32,6	33,5	57,8
Luxemburgo	16,6	3,4	44,9	31,6	38,4	65,0
Holanda	9,8	4,8 (1)	40,5	26,5 (1)	49,7	68,7 (1)
Portugal	43,9	20,7	31,3	35,1	24,8	44,2
Reino Unido	4,8	2,2	47,6	29,4	47,6	68,3
EUR-12	21,1	7,4 (1)	40,1	37,2 (1)	38,8	59,8 (1)

Nota (1): Provisional

Nota (2): Año 1.987

Fuente: EUROSTAT

importancia de las variaciones absolutas, dado que las variaciones relativas pueden dar lugar a la creación de distorsiones en la interpretación de evoluciones.

Una observación interesante es la concerniente a los elevados registros en las variaciones relativas alcanzadas en el periodo 1980-1988, lapso en el que se operaría un fuerte descenso en el ritmo de pérdidas para el conjunto de la Comunidad, por parte de Italia, España y Francia, si bien hay que precisar que las mismas resultan inferiores a las registradas durante la década anterior.

A éste último respecto, la comprobada evidencia de la inflexión en el ritmo de pérdidas a partir de mediados de los setenta viene a subrayar el condicionamiento de la capacidad en el ajuste del sector por las posibilidades de empleo existentes en el resto de los sectores productivos. El registro de elevadas tasas de paro -fenómeno prácticamente generalizable a la totalidad de los países comunitarios a partir de 1975- explicaría la ralentización en el ritmo de pérdidas en la ocupación del sector agrario<sup>5</sup> y su conversión en sector refugio en la evaluación del coste de oportunidad paro-bajos niveles de ingreso. En el caso de la Comunidad se ha comprobado un ligero incremento en la entrada de jóvenes en el sector y una consecuente

---

<sup>5</sup> Pese a la correlación existente entre ambas variables, es preciso matizar convenientemente la relación causa-efecto, dada la superposición que se puede operar entre los cambios meramente coyunturales -ciclo económico- y la dinámica estructural del sector en el contexto de economías con elevados niveles de desarrollo.

atenuación en la avejentada estructura ocupacional del mismo, fenómeno al que no ha sido ajeno el caso español.<sup>6</sup>

Los factores que determinan la mayor o menor capacidad del sector para el desempeño de la anterior funcionalidad son, básicamente, el nivel de asalarización que el mismo tenga y las posibilidades para conjugar la actividad agraria con otras actividades (pluriactividad), siendo este último factor tanto más importante cuanto menor sea el nivel de ingresos medios que pueda ofrecer aquella; a este respecto, el sector primario comunitario no cabe duda que sigue ofreciendo elevados márgenes de maniobra. Conforme a datos pertinentes a 1.988 el nivel de asalarización es todavía muy reducido (un 25,3 por ciento del empleo total) para el conjunto de la Comunidad ampliada, no obstante existen grandes diferencias entre los países miembros (Inglaterra ostenta el nivel más elevado, con un 50,3 por ciento). La jornada completa sigue constituyendo la situación más típica del sector -un 85,4 % del empleo conforme a datos de la CEE-10 para 1.985- aunque el desempeño de otras actividades lucrativas tiene una presencia relativamente importante, según datos correspondientes a la CEE-10 para 1.985 el 22,9 % de los efectivos compatibilizaba la actividad agraria con otra actividad lucrativa principal y un 7,5 % lo hacía con una actividad lucrativa secundaria.

---

<sup>6</sup> A éste respecto, puede consultarse el artículo de J. Fernández "Problemas y perspectivas del empleo en Castilla-La Mancha". Papeles de Economía Española. Serie Comunidades Autónomas N°5, 1.987.

Cabe, finalmente, realizar dos consideraciones respecto al empleo del sector y su evolución: en primer lugar no cabe ninguna duda de que, a largo plazo, el factor determinante del empleo sectorial es un componente de carácter estructural: el cambio demográfico, siempre y cuando existan alternativas en otros sectores y se siga produciendo una diferencia de rentas en contra del sector agrario. En segundo lugar es preciso tener presente la incapacidad que aqueja el sector para interiorizar la creación de empleo conexo a actividades propiamente agrarias, lo que le convierte en un sector altamente transferidor de empleos al resto de los sectores productivos. La creación de nuevos productos con base agraria son desarrollados, en su mayor parte, por sectores ajenos (industria agroalimentaria), por otra parte existe un considerable volumen de empleos radicados en otros sectores y estrechamente dependientes de las actividades agrarias (maquinaria agrícola, productos fitosanitarios, plaguicidas y abonos...).

#### III.4. El factor capital.

Paralelamente a la reducción del factor mano de obra, la agricultura comunitaria ha conocido, desde los sesenta un intenso proceso de intensificación de la producción mediante la apelación a un mayor uso de bienes de capital, siendo facilitada su difusión a través de la vulgarización agraria. Este hecho constituye un elemento de juicio básico en el conocimiento de las tendencias y transformaciones

operadas en el sector primario, constituyendo la base explicativa del notable incremento experimentado en los rendimientos de las producciones (véase cuadro N°III.16) y el elevado ritmo de expansión de la oferta agraria. Por otra parte, este proceso pone de manifiesto un mayor grado de integración y permeabilidad del sector frente al resto del sistema económico.

La evolución del consumo intermedio (semillas, abonos, gastos veterinarios y otros gastos de abastecimiento) resulta un buen exponente a éste respecto. En el periodo 1967-1987 la tasa anual de crecimiento acumulado de estas compras, en volumen, fue, para la base homogénea constituida por la CEE-6, del 2,7 por ciento y del 1,6 por ciento si atendemos a datos referidos a la CEE-10 para el periodo 1973-1987<sup>7</sup>, ritmo de crecimiento prácticamente idéntico al registrado por la producción final agraria. En el periodo 1989/1987, último para el que se poseen datos disponibles, el crecimiento de éste agregado para la Comunidad ampliada fue del 0,7 por ciento -el mismo que el registrado en el caso de la P.F.A.- llegando a representar el 44,2 por ciento de la P.F.A. Las principales partidas, conforme a los datos de 1988, eran los referentes a piensos para animales, el 44,2 por ciento del total de los

---

<sup>7</sup> De nuevo es preciso denotar las diferencias que, a éste respecto, se producen entre los diferentes países miembros, destacando en el periodo 1973-1987 los crecimientos registrados por Grecia, t.a.v. del 3,4%; Países Bajos, 2,9%; Irlanda e Italia, 2,5%. Los crecimientos inferiores a la media comunitaria corresponderían al Reino Unido, Luxemburgo, R.F.Alemana, Bélgica y Dinamarca. No obstante, es preciso tomar en cuenta que la relación entre crecimiento de producción y consumo intermedio depende en gran medida del tipo de especialización productiva.

CUADRO N° 111.16.: EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS

		1.973	1.985	1.988
Cereales excepto arroz (100 kg/ha)	EUR - 10	38,7	50,9	--
	EUR - 12	33,1	45,0	47,0
Remolacha azucarera (Tm/ha)	EUR - 10	5,82 (1)	7,52 (2)	--
	EUR - 12	5,64 (1)	7,29 (2)	7,29 (3)
Leche (kg/cabeza)	EUR - 10	3.648,0 (4)	4.509,0 (5)	--
	EUR - 12	--	4.405,0 (5)	4.571,0
Vino y mosto (hl/ha)	EUR - 10	70,7	64,5	--
	EUR - 12	52,2	46,6	53,4 (6)
NOTA (1): Datos correspondientes a la campaña 1.973/1.974				
NOTA (2): Datos correspondientes a la campaña 1.986/1.987				
NOTA (3): Datos correspondientes a la campaña 1.989/1.990 (provisional)				
NOTA (4): Datos correspondientes al año 1.970				
NOTA (5): Datos correspondientes al año 1.986				
NOTA (6): Datos correspondientes a la campaña 1.987/1.988				

Fuente: EUROSTAT. Informes de situación de la agricultura en la Comunidad, varios años

consumos; los abonos y enmiendas del suelo (11,5%); los aperos, mantenimiento y reparaciones (11,6%), la energía y lubricantes (9,3%) y los servicios (8,8%).

Por otra parte, la productividad de los consumos intermedios, relación entre el índice en volumen de la producción final agraria y el índice, igualmente en volumen, de los consumos intermedios, se ha mantenido bastante estable a lo largo del tiempo. En el caso de la Comunidad a once (todos los países miembros excepto Portugal) este indicador ha experimentado un retroceso de 1,8 puntos en el global del periodo comprendido entre 1973 (índice=100) y 1989.

Respecto al empleo del capital de explotación es necesario exponer la ausencia de una serie homogénea y lo suficientemente prolongada en el tiempo, situación que sesga el estudio de éste agregado. La formación bruta del capital fijo en la agricultura demuestra ritmos muy divergentes según países miembros (véase cuadro n°III.17), observándose una disminución en el peso total de la F.B.C.F. y el P.I.B. en la década de los ochenta respecto a los setenta como tendencia generalizada en los países miembros. Esta evolución podría resultar indicativa del esfuerzo efectuado en el pasado en el sector agrario respecto al resto de los sectores productivos. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que la formación bruta de capital fijo no siempre se traduce en un aumento de capital, ello depende de los ritmos de su crecimiento y del

094



CUADRO NUMERO 111.17.

## TASAS DE INVERSION EN LA ECONOMIA Y EN LA AGRICULTURA, 1973-1987

	FBCF EN % DEL PIB				FBCF EN LA AGRICULTURA EN % DEL VAB		
	1973/79	1979/86	1986	1987	1973/79	1979/86	1986
	Porcentajes medios				Porcentajes medios		
PAIS OCDE							
CANADA	23,4	21,5	20,2	21,0	..	..	..
ESTADOS UNIDOS	18,8	18,3	17,7	17,3	25,7	19,5	12,1
JAPON	32,4	29,4	27,7	28,9	45,9	54,7	51,9
AUSTRALIA	23,7	24,4	24,2	23,9	21,6	23,3	..
NUEVA ZELANDA	25,0	23,4	22,3	21,2	2,7	28,2	19,6
BELGICA	21,4	17,2	15,3	15,9	20,3	17,6	17,4
DINAMARCA	22,5	18,0	20,7	18,8	34,7	22,9	21,1
FRANCIA	23,8	20,8	19,1	19,4	19,1	16,5	14,4
ALEMANIA	21,2	20,8	19,5	19,4	30,8	33,9	32,3
GRECIA	23,6	21,1	18,5	17,4	15,9	14,0	12,1
IRLANDA	25,8	24,8	18,4	17,4	21,7	23,0	15,0
ITALIA	24,7	22,1	20,0	19,9	0,0	34,8	38,6
LUXEMBURGO	25,4	22,8	20,9	22,6	35,8	36,1	24,1
PAISES BAJOS	21,3	19,4	20,1	20,3	25,0	24,6	24,4
PORTUGAL	26,4	26,8	22,4	25,3	..	..	..
ESPAÑA	24,8	20,5	19,2	20,7	17,4	15,8	..
REINO UNIDO	19,4	17,1	16,90	17,3	..	..	..

Fuente: OCDE

CUADRO NUMERO 17 (CONTINUACION)

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO REAL (1) Y FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO  
EN LA AGRICULTURA EN PORCENTAJE, 1973-1987

PAIS OCDE	FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO				FBCF EN LA AGRICULTURA EN		
	Crecimiento medio		Miles mill. \$		PORCENTAJE DE LA FBCF		
	1973/79 (2)	1979/86 (2)	1986/87	1987	1973/79 (3)	1979/86 (3)	1986
CANADA	5,0	3,3	9,6	77,6	..	..	..
ESTADOS UNIDOS	1,9	2,1	3,1	657,2	4,5	2,7	1,3
JAPON	1,5	2,9	10,3	450,0	5,2	4,5	4,0
AUSTRALIA	1,1	2,7	2,0	42,1	5,1	4,4	0,0
NUEVA ZELANDA	-4,5	4,2	4,5	6,6	1,4	9,2	5,2
BELGICA	1,5	-1,8	7,6	22,6	2,4	2,2	2,3
DINAMARCA	-1,4	1,9	-9,0	14,8	7,2	5,3	4,0
FRANCIA	0,2	-0,2	3,7	152,3	3,8	3,0	2,5
ALEMANIA	0,5	-0,1	1,8	182,3	3,2	2,7	2,4
GRECIA	-0,2	-3,4	-3,2	7,9	10,3	9,3	8,8
IRLANDA	5,4	-2,6	0,0	4,8	12,2	8,9	6,2
ITALIA	-0,5	1,4	5,2	117,2	0,0	7,5	7,8
LUXEMBURGO	-2,2	0,4	5,3	1,2	3,8	3,7	2,4
PAISES BAJOS	-0,1	0,8	1,6	38,6	4,8	4,9	4,9
PORTUGAL	-0,5	-0,6	19,5	7,6	..	..	..
ESPAÑA	-1,3	0,4	14,6	55,1	5,5	4,3	..
REINO UNIDO	0,2	1,1	5,5	116,1	..	..	..

NOTA (1): En tasas de cambio y en precios de 1980

NOTA (2): Tasas de crecimiento anuales compuestas

NOTA (3): Porcentajes medios

Fuente: OCDE

correspondiente a las amortizaciones; con la finalidad de subsanar este inconveniente se ha procedido a reflejar en el cuadro N°III.18 la relación porcentual entre la Formación neta del capital fijo y el Valor añadido neto al coste de los factores en el sector agrario para el periodo 1973-1986, pudiéndose comprobar el proceso de contracción que se opera en el periodo 1.979/86 en relación al periodo 1.973/79, pese a la tendencia decreciente que viene registrando el segundo de los componentes.

La incorporación del progreso tecnológico a la agricultura en conjugación con la reducción en sus niveles de empleo ha propiciado considerables alzas en la productividad agraria.

No obstante, es preciso subrayar que -por una parte- el peso económico del sector ha seguido una tendencia declinante en cuanto a su participación sobre el P.I.B. global de la economía, descendiendo esta del 4,3 al 3,1 por ciento en el periodo 1977-1987.

Por otra parte, si bien la productividad del sector primario<sup>8</sup> ha seguido una evolución no muy disímil de la

---

<sup>8</sup> El cálculo de la productividad agraria afronta graves problemas metodológicos. Por una parte, hay que tomar en cuenta las dificultades existentes en la delimitación del trabajo a tiempo parcial y, por otra, existen graves inconvenientes en la evaluación del trabajo realmente empleado en actividades propiamente agrícolas frente al desarrollado en actividades conexas. Una segunda dificultad estriba en el hecho de que se puede computar el trabajo realizado por ciertos colectivos a efectos de determinar el V.A.B. agrario pero no a efectos de la determinación del propio nivel de empleo agrario, los casos de los jubilados y los agricultores con pluriactividad resultan un

CUADRO NUMERO III.18.

FORMACION NETA DE CAPITAL FIJO EN PORCENTAJE DEL  
VALOR AÑADIDO NETO EN LA AGRICULTURA. 1973 - 1986

FNCF EN PORCENTAJE DEL VAN A C.F.			
PAIS OCDE	1973/79 (1)	1979/86 (1)	1986
CANADA	..	..	..
ESTADOS UNIDOS	3,6	-13,1	-13,9
JAPON	36,5	41,0	36,1
AUSTRALIA	9,7	-7,7	..
NUEVA ZELANDA	1,2	15,2	6,9
BELGICA	7,5	2,9	1,6
DINAMARCA	18,8	-1,1	-3,3
FRANCIA	5,6	0,7	-4,4
ALEMANIA	4,8	-1,7	-6,3
GRECIA	11,7	8,7	6,2
IRLANDA	10,2	5,4	-6,0
ITALIA	-17,0	1,9	7,0
LUXEMBURGO	17,6	18,7	5,8
PAISES BAJOS	16,3	13,0	12,8
PORTUGAL	..	..	..
ESPAÑA	13,3	..	..
REINO UNIDO	..	..	..

NOTA (1): Porcentajes medios

Fuente: OCDE

CUADRO N°111.19: Evolución del VAB(1), del empleo y la productividad. EUR-12

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<hr/>						
SECTOR PRIMARIO						
- VAB						
(miles mill. ecus)	68,7	74,2	79,2	82,3	87,6	101,3
- empleo civil						
(miles)	13.133,0	12.769,0	12.410,0	11.963,0	11.561,0	11.112,0
- productividad						
(ecus/ocupado)	5.231,1	5.810,1	6.381,9	6.879,5	7.577,2	9.116,3
- Índice	100,0	111,1	122,0	131,5	144,8	174,3
<hr/>						
TOTAL ECONOMIA						
- VAB						
(miles mill. ecus)	1.596,1	1.767,2	2.000,7	2.248,5	2.470,9	2.695,0
- empleo civil						
(miles)	121.817,0	122.209,0	123.283,0	123.685,0	122.331,0	121.146,0
- productividad						
(ecus/ocupado)	13.102,4	14.460,5	16.228,5	18.183,2	20.198,4	22.245,9
- Índice	100,0	110,4	123,8	138,8	154,2	169,8
<hr/>						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<hr/>						
SECTOR PRIMARIO						
- VAB						
(miles mill. ecus)	102,4	111,3	116,6	120,3	115,5	..
- empleo civil						
(miles)	11.041,0	10.755,0	10.514,0	10.090,0	9.802,0	9.470,0
- productividad						
(ecus/ocupado)	9.274,5	10.348,7	11.089,9	11.922,7	11.783,3	..
- Índice	177,3	197,8	212,0	227,9	225,3	..
<hr/>						
TOTAL ECONOMIA						
- VAB						
(miles mill. ecus)	2.879,7	3.111,3	3.341,2	3.537,1	3.727,0	4.032,2
- empleo civil						
(miles)	120.528,0	120.532,0	121.197,0	122.198,0	125.669,0	127.977,0
- productividad						
(ecus/ocupado)	23.892,4	25.813,1	27.568,3	28.945,6	29.657,3	31.507,2
- Índice	182,4	197,0	210,4	220,9	222,3	240,5

NOTA (1): A precios corrientes de mercado y a tipos de cambio corrientes.

Fuente: EUROSTAT, INFORMES SOBRE LA AGRICULTURA EN LA COMUNIDAD, varios años y elaboración propia

registrada por el conjunto de la economía, si consideramos la evolución del V.A.B. a precios de mercado y tipos de cambio corrientes, lo cierto es que su crecimiento ha venido determinado en un elevado porcentaje por la caída de los ocupados sectoriales. En concreto este factor (componente estructural) ha representado el 29 por ciento del crecimiento nominal y el 49,2 por ciento del crecimiento real de la productividad sectorial en el periodo 1.980-1.988<sup>9</sup>.

### III.5 La renta sectorial.

Como se ha tenido ocasión de comprobar, una de las principales tendencias seguidas por la agricultura comunitaria ha sido la expansión continuada y sostenida de la oferta agraria. En este apartado se procederá a examinar, de forma sucinta, en que medida ha contribuido

---

buen exponente de estos casos.

J.A. Millán Gómez, "la medida de la productividad agraria". Revista de Estudios Agrosociales N°142. M.A.P.A. 1987, señala que el cálculo de la productividad total de los factores es equivalente a suponer una determinada función de producción, exponiendo la necesidad de utilizar indicadores de tipo global (V.A.B./factor) en lugar del tradicional índice P.I.B./cantidad de factor, ya que éste último resulta distorsionado por la sustituibilidad de factores y consumos intermedios, sustituibilidad que ha alcanzado una importancia sobresaliente en el caso de las economías desarrolladas.

<sup>9</sup> El crecimiento del V.A.B./ocupado puede ser descompuesto en dos componentes: crecimiento del componente estructural (S.A.U./ocupado) y crecimiento del componente intensificación (V.A.B./S.A.U.). Evidentemente, tiene que cumplirse que  $(1+r \text{ V.A.B./ocupado}) = (1+r \text{ S.A.U./ocupado}) \times (1+r \text{ V.A.B./S.A.U.})$ . De hecho, el componente estructural se ha mostrado sumamente importante en el crecimiento real de la misma en el periodo 1.964/65 a 1.976/77 conforme a datos pertinentes al Estudio de los efectos regionales de la política agrícola común elaborado por el grupo R.I.C.A.P. en 1.981.

este proceso a la formación de la renta en el sector primario. A este respecto, se conceptuará como renta agraria el valor añadido neto de las actividades agrarias practicadas por los agricultores, no siendo objeto de inclusión los ingresos procedentes de otras fuentes (transferencias sociales, rentas de capital, salarios exteriores, etc.).

Como se puede comprobar en el cuadro n°III.20, la producción final agraria experimentó un crecimiento en volumen del 28,9 por ciento en el periodo comprendido entre 1973-1989 conforme a datos referidos a la Comunidad ampliada a once, sin inclusión de Portugal. En contraste con ésta evolución, y como reflejo de la crisis que viene atravesando el sector el valor añadido neto real resultó en 1989 un 29,5 por ciento inferior al nivel registrado en 1973. No obstante el valor añadido por ocupado ha logrado mantener sus niveles en términos reales como consecuencia del papel "estabilizador" que viene desempeñando el sector agrario en el sostenimiento de las rentas por ocupado, dado el continuado drenaje que vienen experimentando sus efectivos.

La determinación del V.A.N. real sectorial viene dada por una compleja gama de factores: evolución en las cantidades producidas, con la consabida influencia de los cambios climáticos, los ritmos de crecimiento seguidos por el consumo intermedio y las amortizaciones y la evolución seguida por los precios percibidos por los agricultores

CUADRO N° III.20. EVOLUCION DE LA P.F.A., EL VALOR AÑADIDO NETO Y EL V.A.N./U.T.A.  
EUR - 11 <<1.985>> = 100.

	PRODUCCION FINAL		VALOR AÑADIDO NETO COSTE FACTORES		MANO DE OBRA (U.T.A.)	V.A.N. POR U.T.A. REAL
	volúmen	nominal(1)	nominal	real		
1.973	80,3	35,4	42,0	138,8	145	95,7
1.974	80,5	37,4	40,6	121,1	140	86,5
1.975	80,0	41,2	45,6	119,0	134	88,8
1.976	80,2	47,5	50,8	118,4	130	91,1
1.977	82,8	52,3	54,2	115,5	125	92,5
1.978	86,9	56,9	59,2	115,5	123	93,9
1.979	90,0	62,2	61,7	109,6	119	92,1
1.980	92,3	67,7	63,7	100,8	115	87,7
1.981	91,5	74,9	70,6	99,6	110	90,5
1.982	96,4	86,0	85,6	107,4	106	101,3
1.983	96,8	91,6	89,1	103,1	106	97,3
1.984	99,7	98,4	98,2	105,1	103	102,0
1.985	99,5	99,8	98,6	98,6	100	98,6
1.986	100,8	101,8	103,2	96,4	97	99,4
1.987	101,9	101,7	104,2	93,0	94	98,9
1.988	103,2	105,0	108,3	91,5	91	100,5
1.989	103,5	112,9	121,1	97,8	89	109,9

(1): Índice volúmen x índice de precios de la P.F.A.

(2): Deflactor del P.I.B. a precios de mercado

Fuente: EUROSTAT



comunitarios<sup>10</sup> en relación al índice general de precios marcado por la economía. A éste último respecto, se puede comprobar la brecha existente en la relación precios percibidos/precios pagados por los agricultores comunitarios en el periodo 1973-1989, situándose el índice de precios de los productos agrarios tendencialmente por debajo del correspondiente a los consumos intermedios en experiencia similar a la registrada respecto al índice de precios de los alimentos y al I.P.C. general de precios de consumo. Esta circunstancia expone las dificultades del sector agrario para mantener la paridad en el ritmo de crecimiento de precios que experimentan las restantes actividades económicas, operándose, vía mecanismo de precios, trasvases de las ganancias de productividad del sector hacia el resto de las actividades productivas.

De hecho el valor añadido sectorial ha venido demostrando participaciones decrecientes en el producto interior neto comunitario, descendiendo su peso en el curso de los últimos siete años del 3,5 al 2,9 por ciento y ello

---

<sup>10</sup> Aún siendo importante la influencia que pueda ejercer la formación de los precios institucionales en la determinación de los precios percibidos por los agricultores es necesario tomar en cuenta la existencia de medidas diferenciadas según O.C.M., no siendo todas igual de efectivas en el sostenimiento de los precios. En última instancia, hay que considerar que los precios percibidos se forman en el juego del mercado.

Una muestra empírica en las divergencias entre precios institucionales/precios percibidos nos la proporciona la evolución seguida por ambas series en el periodo 1980-1986 referidas a la CEE-10. Conforme a datos elaborados por EUROSTAT y la D.G. VI los precios institucionales, expresados como medias ponderadas de incrementos en los precios en moneda nacional para los productos sujetos a precios comunes, experimentaron un crecimiento del 39,9%, mientras que el correspondiente a los precios de producción sería del 46,2%

CUADRO N° III.21. EVOLUCION DE LA TIJERA DE PRECIOS  
EUR - 11 <<1.985>> = 100. (1).

INDICE DE PRECIOS DE LOS CONSUMOS INTERMEDIOS (1)		INDICE DE PRECIOS DE LA P.F.A. (2)		TERMINOS DE INTERCAMBIO SECTOR AGRARIO (2) : (1) <<1985>>=100 1973=100	
1.973	39,9	44,0		110,4	100,0
1.974	46,0	46,5		101,1	91,6
1.975	48,8	51,5		105,6	95,6
1.976	54,7	59,2		108,3	98,1
1.977	58,9	63,2		107,3	97,2
1.978	59,7	65,6		109,8	99,4
1.979	64,6	69,1		107,0	96,9
1.980	72,0	73,4		101,9	92,3
1.981	81,2	81,8		100,8	91,3
1.982	87,9	89,1		101,4	91,8
1.983	94,5	94,6		100,2	90,8
1.984	100,6	98,8		98,2	88,9
1.985	101,2	100,3		99,1	89,8
1.986	98,1	100,8		102,8	93,1
1.987	96,2	99,8		103,8	94,0
1.988	98,3	101,7		103,5	93,7
1.989	102,2	109,1		106,8	96,7

Nota (1): <<1.985>> = (1.984+1.985+1.986:3) = 100.

Fuente: EUROSTAT

pese a la estabilidad que éste agregado ha alcanzado en relación a su participación en el valor de la producción final agraria en el transcurso de los ochenta (ver cuadro N°III.22).

La pérdida de participación del sector agrario en la economía comunitaria, visualizable tanto en términos del producto interior bruto a precios del mercado como del producto interior neto al coste de los factores, se ha transmitido en una brecha en la capacidad de remuneración del factor trabajo por parte de éste sector en relación a la media de los sectores productivos. Conforme a estimaciones efectuadas por la Comisión referidas al periodo 1982-1986, pese al mencionado papel equilibrador desempeñado por el factor trabajo en el mantenimiento de la renta por ocupado en el sector agrario, ésta última resultaba 2,5 veces inferior a la alcanzada por el total de los sectores productivos.

No obstante, se pueden apreciar ostensibles diferencias entre los diferentes países miembros, mucho más acusadas en el caso de los registros correspondientes al sector agrario (184 puntos de diferencia entre el índice más alto -Holanda- y el más bajo -Alemania-) que en los pertinentes al conjunto de la economía, si obviamos el caso de Grecia (95 puntos de diferencia entre el índice más alto -Holanda- y el más bajo -Irlanda-).

En la explicación de las divergencias en el

**CUADRO N° III.22.**

**Parte del valor añadido neto al coste de los factores de la agricultura  
en el producto interior neto total al coste de los factores en %**

Año	B	D	AL	GR	E	F	IRL	I	L	NOL	P	RU	EUR-12
1973	4,2	5,7	2,8	20,2	10,2	7,1	18,5	7,1	3,8	5,4	..	2,7	..
1980	2,3	3,9	1,5	17,5	6,5	4,1	10,1	4,8	2,3	3,4	7,8	1,8	3,5
1987	2,0	3,2	1,1	16,4	5,0	3,4	9,7	3,7	2,2	3,9	6,1	1,5	2,9

**Deducción del V.A.N. al coste de los factores a partir de la producción  
final de EUR-11 (medias trienales en porcentajes).**

	1973-75	1978-80	1982-84	1986-88
Producción final	100,0	100,0	100,0	100,0
Consumos intermedios	39,1	42,8	44,6	43,9
Saldo : Subvenciones -Impuestos ligados a la producción	+2,1	+1,1	+1,7	+2,6
Amortizaciones	9,4	11,8	11,9	13,2
V.A.N. al coste de los factores	53,6	46,5	45,2	45,5

**Fuente: EUROSTAT. INGRESO AGRARIO 1.989**

**CUADRO N° III.23.**

**Estimaciones del valor añadido neto por persona ocupada  
en el sector agrario y en el conjunto de la economía.**

**Indices de la media del período 1982-1986 (1)**

	EUR-11 (*)	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	UK
<b>Todos los sectores</b>	<b>248</b>	<b>276</b>	<b>209</b>	<b>258</b>	<b>150</b>	<b>252</b>	<b>263</b>	<b>200</b>	<b>282</b>	<b>264</b>	<b>295</b>	<b>215</b>
<b>Sector agrario</b>	<b>100</b>	<b>222</b>	<b>128</b>	<b>68</b>	<b>88</b>	<b>73</b>	<b>130</b>	<b>120</b>	<b>95</b>	<b>148</b>	<b>252</b>	<b>141</b>

**Fuente: Eurostat. Cuentas económicas del sector agrario; encuesta sobre la población activa. cuentas nacionales.**

**(\*) No se dispone de datos sobre Portugal**

**(\*\*) Estimación de la Comisión de las CE. DG de Agricultura.**

**(1) Para la economía en general se utiliza el producto nacional neto a coste de factores, en estándares de poder adquisitivo a precios corrientes; para la agricultura, en particular, se toma el valor añadido neto. Las cifras de empleo son las correspondientes al número de empleos civiles.**

V.A.N./U.T.A. entre los países comunitarios entran en consideración los factores determinantes anteriormente reseñados, debiéndose tomar en cuenta una serie de factores adicionales: las diferencias en las orientaciones productivas, las cuales van asociadas a rendimientos, estructuras de precios y de coste -consumo intermedio, variable y de capital- muy disímiles entre sí; la no existencia de precios agrarios comunitarios uniformes en los diferentes estados miembros, dada la no correspondencia entre tipos de cambio verde y los tipos de cambio financieros; las diferencias en los registros del deflactor del P.I.B. y, finalmente, las divergencias en las evoluciones seguidas por la población ocupada en el sector agrario.

Pese a que en el periodo 1984-1988 se registró una notable mejora en la evolución de las series V.A.N./U.T.A. correspondientes a España (+13,3 puntos), Grecia (+7,6 puntos) e Irlanda (+18,1 puntos), fundamentalmente explicadas por las alzas obtenidas en el último año de éste periodo, y que Bélgica (-2,6 puntos) y Holanda (+1,2 puntos) mantendrían sus indicadores prácticamente estabilizados, experimentando Dinamarca un severo retroceso (-25,7 puntos), las diferencias existentes en la posición relativa de los ingresos agrarios en los diferentes Estados miembros en relación a la media comunitaria siguen siendo muy acusadas, como puede observarse en el cuadro III.24.

Portugal, Grecia y España alcanzan los más bajos

CUADRO N° III.24.

Valor añadido neto real por U.T.A. (1)

Media 1.984 - 1.988, EUR-12 = 100

---

	B	DK	AL	GR	E	F	IRL	I	L	NL	RU	P	EUR-12
--	---	----	----	----	---	---	-----	---	---	----	----	---	--------

---

V.A.B. p.m.

base ECU	210,0	271,8	133,3	65,0	65,0	140,7	82,6	90,0	140,0	276,8	179,6	15,0	100,0
base SPA(2)	197,1	207,4	111,5	82,8	82,1	122,7	76,2	93,3	135,8	255,0	173,9	27,4	100,0

V.A.N. c.f.

base ECU	229,6	243,7	120,6	80,0	69,6	141,8	91,3	84,9	146,7	276,9	174,7	17,3	100,0
base SPA(2)	213,5	184,2	99,9	101,0	87,1	122,5	83,4	87,3	141,0	252,7	167,6	31,5	100,0

---

Nota (1) : Deflactado con el deflactor del P.I.B., las conversiones de las monedas nacionales en ECUS y en S.P.A. se realizan con tasas de cambio constantes de 1.985

Nota (2) : En <<standard pouvoir d'achat>> con la finalidad de tomar en cuenta las diferencias adquisitivas de las diferentes monedas nacionales.

Fuente: EUROSTAT. INGRESO AGRARIO. 1.989.

registros, aunque la posición de estos dos últimos mejora sensiblemente en términos de S.P.A.<sup>11</sup>. Los valores más elevados son los alcanzados por Holanda, Bélgica, Dinamarca y el Reino Unido.

Como habíamos tenido ocasión de comprobar con anterioridad existía, por otra parte, una estrecha relación entre la dimensión física y la dimensión económica de las explotaciones, correspondiendo a las de menor dimensión un indicador V.A.N.E./U.T.A. sensiblemente alejado de la media. En este sentido el desarrollo de actividades lucrativas, fuera de las propiamente agrarias, se erige como un mecanismo defensivo de los niveles de ingreso de las explotaciones de menor dimensión. A estos efectos, el cuadro III.25 muestra que un 30 por ciento del total de las explotaciones comunitarias desempeña una actividad complementaria a la agraria. La correlación entre tamaños de las explotación y pluriactividad es manifiesta: un 68,8 por ciento de las explotaciones con dimensión inferior a cuatro unidades de dimensión europea (U.D.E.) se ven afectadas por actividades extra-agrarias, destacando, a estos efectos, los porcentajes alcanzados por Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda. En el polo opuesto, tan sólo el 2,6 por ciento de las explotaciones con dimensión económica igual o superior a las 40 UDE se ven implicadas en tareas extraagrarias.

---

<sup>11</sup> Hay que tomar en cuenta, a estos efectos, la variabilidad de la capacidad adquisitiva entre los diferentes territorios, siendo -en términos generales- mayor en los que reflejan un menor grado de desarrollo relativo.



CUADRO N° 111.25.

Porcentaje de explotaciones con actividades extra-agrarias en relación al total de explotaciones

	B	D	AL	GR	E	F	IRL	I	L	HOL	P	RU	EUR-12
Porcentaje	32,6	32,8	42,8	33,4	28,2	35,7	35,5	24,0	17,7	23,4	38,5	24,1	29,9

Distribución de las explotaciones con actividades extra-agrarias según su dimensión (en %).

	B	D	AL	GR	E	F	IRL	I	L	HOL	P	RU	EUR-12
1) UDE													
menos de 4	63,9	9,7	46,7	82,5	83,0	29,1	76,8	79,6	54,3	14,2	84,8	48,8	68,8
4 - < 8	16,4	21,2	25,1	12,4	9,9	15,5	12,7	11,3	19,2	32,9	10,1	14,1	13,7
8 - <40	17,2	49,1	27,1	5,0	6,4	44,5	10,0	7,8	23,3	46,1	4,7	22,4	14,9
40 y más	2,5	20,0	1,1	0,1	0,7	10,9	0,5	1,3	3,2	6,8	0,4	14,7	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EUROSTAT. INGRESO AGRARIO. 1.989.

No obstante, es de destacar como los países anteriormente citados alcanzan muy bajos porcentajes de participación en relación a la media comunitaria - especialmente los cuatro primeros- en las explotaciones ubicadas en los tramos entre 4 y 8 U.D.E. y, muy significativamente, en el de 8-40 U.D.E. En situación totalmente opuesta se sitúan países como Dinamarca, Holanda, Francia y el propio Reino Unido, especialmente en lo que se refiere al segundo de los tramos. Respecto al tramo de más de 40 U.D.E. son de destacar las participaciones obtenidas en los casos de Dinamarca y el Reino Unido.

Los anteriores resultados ponen de manifiesto la importancia que puede contraer el desarrollo de la pluriactividad en los países meridionales con la finalidad de obtener mejoras en los niveles de ingreso obtenidos por sus explotaciones en virtud del desarrollo de actividades estrictamente agrarias, quedando los mismos, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, muy alejados de los obtenidos a nivel medio comunitario.

## CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO. RESTRICCIÓN BÁSICA DEL MODELO

### Introducción

Como se ha señalado con anterioridad, el diseño de la Política Agrícola Común tuvo como eje directriz la consecución de un elevado proteccionismo del sector agrario comunitario frente al exterior, lo que permitió la sustentación de elevados precios agrícolas internos, el desarrollo de altos niveles de autosuficiencia alimentaria y una importante presencia de la Comunidad en los mercados de exportación de productos agrícolas.

En contrapartida, las contradicciones del modelo originario han ido agudizándose, propiciando un cada vez más enconado examen crítico del mismo y un debate generalizado sobre las opciones alternativas existentes.

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis del presupuesto comunitario, factor que ha venido desempeñando un papel privilegiado en la determinación de la evolución de la P.A.C. desde sus orígenes.

Los efectos de la interrelación factores presupuestarios -Política Agrícola Común encuentra un claro exponente en la Decisión de 7 de Mayo de 1985, por la que se replanteó el sistema de recursos propios de Comunidad, y en la reforma introducida en la P.A.C. en 1984. Estos cambios, originados tras la celebración del Consejo de Fointenebleau en junio de 1984, venían motivados por la necesidad de afrontar el difícil contexto financiero que venía atravesando la Comunidad a mediados de los ochenta.

El año 1988 se alzará como otro año clave en la expuesta interrelación, siendo acometidas una serie de decisiones de gran trascendencia para el futuro desarrollo de la Comunidad. En concreto, a raíz del Consejo de Bruselas tendría lugar la reformulación del sistema de Recursos propios -Decisión 88/376/CEE-, se acometería una profunda revisión de la P.A.C., se subrayaría la necesidad de una mayor disciplina presupuestaria mediante el diseño

de un marco financiero delimitador de las sendas de crecimiento de las principales políticas comunitarias y se redefiniría el papel de los fondos estructurales comunitarios, en respuesta a la necesidad del objetivo de cohesión económica y social de la Comunidad.

La importancia de los factores presupuestarios -P.A.C. resulta evidente si se toma en cuenta que los gastos del F.E.O.G.A. alcanzan un peso determinante sobre el total de gastos presupuestarios; por consiguiente, su crecimiento desbocado tensiona el débil sistema de recursos propios -alrededor del 1% del PIB comunitario- lo que, a su vez, revierte en un intento de contención de aquéllos. Así pues, se establece un mutuo condicionamiento entre los vectores gastos FEOGA-recursos propios.

En medio de esta interrelación se encuentran los intereses divergentes de los diferentes Estados miembros, que vigilan estrechamente las transferencias presupuestarias operadas a través de la más importante de las políticas comunitarias en términos financieros. La pelea por mejorar estas transferencias, o el deseo de mantener el "status-quo" en el peor de los casos, se transmite en tensiones entre los Estados miembros, su escaso deseo en incrementar sus aportaciones y la quiebra del principio de solidaridad financiera.

El por qué de la importancia de las transferencias presupuestarias en las percepciones de los diferentes países miembros en su relación con esta política resulta una cuestión más compleja de lo que en principio pudiera parecer para un observador imparcial.

La evaluación de los beneficios/pérdidas que genera la P.A.C. en las posiciones individuales de los Estados miembros no puede circunscribirse a este tipo de resultados, siendo necesario un enfoque más global en el análisis de las mismas. En última instancia, los beneficios que otorga para un determinado país su pertenencia a la Comunidad no pueden baremarse, exclusivamente, a través de los resultados que para el mismo se desprendan a consecuencia de esta política.

Si lo anterior resulta tan obvio, la única respuesta pausable al anterior interrogante radica en que los Estados miembros albergan en realidad grandes recelos a la hora de transmitir

una mayor capacidad de maniobra financiera a la Comunidad, prevaleciendo sus propios intereses individuales. Esta posición encuentra una clara concreción en los exiguos resultados alcanzados en la ampliación de los recursos propios a lo largo de la existencia de la Comunidad y los dolorosos debates que se han desencadenado cada vez que salía a la luz del día la necesidad de llevar a cabo la misma.

Las transferencias presupuestarias cobran en estas negociaciones una gran importancia, al ser esgrimidas por los diferentes países miembros como un elemento de negociación, exponiendo, a través de ellas, los sacrificios realizados en aras del ideal comunitario. Así pues, parece claro que se ha encontrado en la P.A.C. un aliviadero de las tensiones presupuestarias, como demuestran los resultados de las dos últimas reformas emprendidas a cerca de esta política. Esto no significa que ignoremos, muy al contrario, la multitud de críticas, todas ellas muy justificadas, a cerca de las grandes dosis de incoherencia y de irracionalidad que han guiado a la P.A.C.; pero, no por ello, cabe ignorar los peligros que se pueden derivar al enclaustrar estas reformas dentro de una lógica estrictamente financiera, sin definir, en consecuencia, una estrategia clara y coherente acerca de los parámetros que deben de guiar a la misma en años venideros.

#### IV.1.1. La P.A.C. y el Marco Financiero.

Un primer acercamiento a la importancia de la política agrícola común respecto a los recursos financieros por ella movilizados nos la proporciona el cuadro IV.1., pudiéndose observar el acelerado crecimiento de los gastos FEOGA en el período 1978-1990, al pasar estos de 8.997 a 29.775,5 millones de ECUS: tasa de crecimiento anual acumulativo del 10,5%. Un segundo dato relevante, por no menos novedoso, es el referente al peso de dicho fondo en el presupuesto de gastos comunitario, si bien se puede comprobar una trayectoria declinante del mismo al descender del 79,2 al 63,7 por ciento del total del presupuesto en el período referenciado. Finalmente, es subrayable la siempre manida desproporción existente entre el FEOGA sección garantía en relación a los gastos con cargo al FEOGA-O.

**CUADRO IV.1. Evolución de los gastos FEOGA (1978-1990)**  
(valores absolutos en mill. de pesetas)

AÑOS	TOTAL FEOGA		SECCION GARANTIA			SECC. ORIENTACION	
	MIOECUS	%TOTAL PRESU.	MIDECUS	% TOTAL PRESUP.	% PIB CEE (1)	MIOECUS	% TOTAL PRESUP.
1978	8.997,0	79,2	8.673,0	76,3	0,54	324,0	2,9
1979	10.844,0	75,5	10.441,0	72,7	0,58	403,0	2,8
1980	11.918,0	73,1	11.314,9	69,4	0,55	603,1	3,7
1981	11.556,6	64,6	10.980,2	61,4	0,48	576,4	3,2
1982	13.055,6	63,1	12.405,6	59,9	0,50	650,0	3,2
1983	16.539,6	66,7	15.811,6	63,7	0,59	728,0	3,0
1984	19.022,7	69,9	18.346,4	67,4	0,64	676,2	2,5
1985	20.463,8	72,5	19.744,2	69,9	0,64	719,6	2,6
1986	22.910,9	65,7	22.137,4	63,5	0,63	773,5	2,2
1987	23.876,4	67,3	22.967,7	64,7	0,62	908,7	2,6
1988	28.866,8	70,2	27.687,2	67,3	0,69	1.179,5	2,9
1989	29.861,3	66,1	28.247,3	62,9	0,7	1.434,0	3,2
1990	29.775,5	63,7	28.024,0	60,0	.....	1.751,5	3,7

9639

- NOTAS:
- Período 1978-1983: datos FEOGA, referentes a la utilización de los créditos (pagos contra créditos del ejercicio más prórrogas al ejercicio siguiente). Comisión de las Comunidades Europeas. Excluidas las reducciones de gastos en concepto de liquidación de cuentas de los ejercicios anteriores.
  - período 1984-1988: créditos utilizados, incluidos los ajustes en los gastos según revisión y liquidaciones de cuentas de ejercicios anteriores, conforme a la liquidación de cuentas del Tribunal de Cuentas. En 1988 se considera el crédito de 1.240 millones de ECUS destinado a cubrir la depreciación de stocks conforme al compromiso asumido por el Consejo para el período 1988-1992, en el que se recogía la creación de una dotación anual establecida a tales fines. Finalmente hay que considerar el hecho de que el ejercicio de 1987 no comprende el año natural sino el período comprendido entre el 1/01/1987 y el 31/10/1987. Igual situación es la que afecta al ejercicio de 1988 que comprende el período 1/2/1987 al 15/10/1988.
  - Años 1989 y 1990: datos conforme a los respectivos presupuestos. Se computan los créditos por depreciación de stocks asignados por un montante de 1.449 y 1.470 mio. ecus respectivamente. Asimismo, se ha procedido a la inclusión de --  
 los créditos correspondientes a las retiradas de tierras de la producción agraria -artículo 390- con importes de 20 y 70 millones de ecus respectivamente. En el año 1990 se incluyen 21 millones de ecus correspondientes a la partida de medidas de lucha contra el fraude. No se ha procedido a la inclusión de 1.000 mioecus de créditos en cada uno de esos años para atender a costes derivados de la evolución dólar/ecu (capítulo 102 de gasto del presupuesto) ni al crédito de 200 millones de ecus correspondiente al presupuesto FEOGA-G para el año 1990 (capítulo 100) para atender a la línea de desarrollo rural ligado a operaciones de mercado.
  - El cálculo del porcentaje de los gastos FEOGA-G sobre el PIB de la CEE ha tomado en consideración la evaluación de éste último a precios corrientes de mercado conforme a la siguiente periodificación:

1978-1980:	EUR 9
1981-1985:	EUR 10
1986 y siguientes:	EUR 12

La creciente evolución de los gastos del FEOGA, especialmente en lo que se refiere a la sección garantía, resulta compleja dado que los mismos vienen determinados por una suma de factores cuyos efectos individuales son difícilmente separables. Entre estos factores se hace necesario tomar en cuenta las sucesivas ampliaciones de países miembros. Así tenemos que la Comunidad pasó a quedar conformada por nueve estados miembros en 1973, tras la integración en la misma del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En 1981 se integró Grecia y en 1986 lo hicieron España y Portugal. Otro factor condicionante del incremento de los gastos ha sido el propio crecimiento de la producción agraria comunitaria merced a la



mejora de los niveles de productividad y las decisiones en materia de política agrícola -fundamentalmente en lo concerniente a la fijación de los precios comunitarios-. Finalmente, otros elementos a ser considerados son los referentes a la evolución de los precios mundiales, la evolución de los tipos de cambio -relación dólar/écu- y los gastos derivados de opciones y decisiones sobre políticas distintas de la propia P.A.C. pero con incidencia sobre esta, especialmente las derivadas de la política exterior y comercial de la Comunidad.

Naturalmente, el hecho de que un volumen creciente de los gastos FEOGA-G pueda operar como una restricción en el desenvolvimiento de la P.A.C. no constituye por sí más que uno solo de los vectores a ser considerados, por más que el mismo resulte de notable interés. El otro vector a ser tomado en cuenta es el de la evolución de los propios ingresos presupuestarios de la Comunidad con los cuales deben ser relacionados aquellos. En este sentido el pasado ha demostrado la estrecha relación existente entre el marco financiero y la evolución de los gastos presupuestarios determinados, de forma fundamental, por la propia P.A.C., de tal forma que la relación entre ambos vectores ha operado en una doble vía. En otras palabras, la evolución de los gastos presupuestarios ha condicionado el esquema de financiamiento de la Comunidad y, por otra parte, la insuficiencia de recursos ha devenido en un factor clave -restricción- en la evolución de la propia P.A.C.

Un antecedente claro de esta interrelación quedaría concretada en la conocida Decisión de 21 de abril de 1970 que trató de ampliar los escasos márgenes con que contaba hasta entonces el vigente marco financiero de la Comunidad a través de la instrumentación de un sistema de recursos propios, mediante la puesta en marcha del dispositivo contemplado en el artículo 201 del Tratado Constitutivo donde se prevé la sustitución de las contribuciones financieras, establecidas en el artículo 200 del Tratado como mecanismo de financiación de la CEE, por recursos propios. Sin profundizar en exceso en el detallamiento del esquema de financiación configurado, es necesario subrayar el papel central desempeñado en el mismo por el I.V.A. que se convirtió, en virtud de la sexta directiva del Consejo de fecha 17 de mayo de 1977, en la primera figura



impositiva armonizada en el seno de la Comunidad (1). El tipo a aplicarse sobre la base uniforme determinada con arreglo a normas comunitarias quedaría fijado en un uno por ciento. El resto de figuras contributivas quedaría cerrado con los prélèvements (gravámenes agrícolas) y otros derechos previstos en el marco de la Organización Común de Mercado (O.C.M.) en el sector del azúcar, los derechos de aduana y, finalmente, otros ingresos presupuestarios de importancia cuantitativa limitada.

La puesta en marcha del nuevo sistema conoció sucesivas dilaciones pese a que el mismo contempló un periodo transitorio con la finalidad de evitar tensiones en los correspondientes presupuestos nacionales, entrando finalmente en vigor con fecha 1 de enero de 1979.(2)

Un segundo punto álgido en la interrelación quedaría concretada en la ya histórica Decisión de 7 de mayo de 1985, instrumentada tras la celebración en junio de 1984 del Consejo de Fointenebleau, por la que se procedía a revisar el tipo máximo aplicable a los recursos I.V.A. hasta el 1,4 por ciento a partir del 1 de enero de 1986. Por otra parte, este tipo podría establecerse hasta un techo máximo del 1,6% a partir del 1 de enero de 1988 por Decisión del Consejo tomada por unanimidad. La Decisión, que entraría en vigor el 1 de enero de 1986, procedía a establecer, colateralmente, un mecanismo de compensación al Reino Unido materializada en una modulación de los tipos del IVA, lo que supuso la

(1)No obstante, el apartado 3 del artículo 28 de la sexta Directiva, permitía aplicar a los Estados miembros, durante un período transitorio, ciertas derogaciones al régimen general para permitir una adaptación progresiva de las legislaciones nacionales en determinadas materias. La decimoctava Directiva 89/465/CEE de 18 de julio de 1989 ha venido a suprimir algunas de estas excepciones estableciendo dos plazos a ser respetados a éste respecto. Sin embargo, siguen subsistiendo determinadas excepciones cuya supresión deberá ser estudiada por el Consejo a propuesta de la Comisión antes del 1 de Enero de 1991.

(2) Alemania, Irlanda y Luxemburgo comenzaron a aplicar en realidad la sexta directiva en 1.980. Grecia y España la comenzaron a aplicar en 1986 y Portugal lo hará en 1.991.

consagración de la noción de "carga presupuestaria excesiva respecto a la prosperidad relativa de un estado miembro"(3). Asimismo, efectuó una llamada al dialogo presupuestario y a la colaboración en el logro de una disciplina presupuestaria y asumió el compromiso de acrecentar las intervenciones comunitarias en el terreno estructural ante la previsibilidad del ingreso cercano de España y Portugal.

La necesidad de esta ampliación de los recursos propios venía justificada por la gravedad que tomó el desequilibrio presupuestario a mediados de los ochenta y por la inminente adhesión de los países citados. En efecto, hasta 1982 la situación presupuestaria de la Comunidad no fue especialmente grave, pero a partir de 1983 se entró en un periodo de crisis financiera especialmente acusada en lo que respecta a los años 1984 y 1985. Así tenemos que en 1984 frente a unos créditos definitivos de 27.248,6 millones de ECUS y unos pagos anuales (pagos contra créditos del ejercicio más prórrogas del ejercicio precedente) de 27.523,6 millones de ECUS, los recursos propios efectivos fueron de 24.880 millones de ECUS. En 1985 frente a unos créditos definitivos de 28.437,1 millones de ECUS y unos pagos anuales de 28.098,7 millones de ECUS los recursos propios efectivos fueron de 26.080,8 millones de ECUS. En consecuencia, estos años vinieron marcados por la obtención de déficits presupuestarios, por lo que hubo de acudir a anticipos gubernamentales reembolsables en 1984 -593,5

(3) En el caso del Reino Unido se tomó en cuenta, como justificación a la aplicación de este principio, el hecho de que el sector primario tiene una modesta contribución al PNB, existiendo una brecha entre su participación en el PNB comunitario y su participación en el total del gasto repartido. La corrección al citado desequilibrio pasó a efectuarse desde la realización de gastos suplementarios (cheque británico) a la expuesta minorización en el pago del IVA por parte de dicho país. Esta diferencia pasó a ser financiada proporcionalmente por el resto de Estados miembros, a excepción de Alemania, que se haría cargo únicamente de los dos tercios de la "sobrecarga". Numerosos autores han adoptado una posición crítica a este respecto, subrayando el hecho de que esta diversificación del porcentaje de aportación por países miembros vehiculizada a través del I.V.A. viene a representar en la práctica un retroceso hacia el sistema de financiación vigente en los años 60. Este cuestionamiento viene a reforzar, por otra parte, a la propia consideración de si el I.V.A. posee la naturaleza exigida a los recursos propios o se trata, más bien, de un ingreso de carácter marginal en el juego de equilibración presupuestaria.

millones de ECUS- y no reembolsables en 1985 -1.975 millones de ECUS (4). Sin dichos anticipos los déficits de 827,3 y 23,9 millones de ECUS registrados en las cuentas de gestión consolidada se hubiesen visto elevados a 1.420,8 y 1.998,9 millones de ECUS, respectivamente.

Estos desequilibrios presupuestarios hay que ponerlos en conexión con el desfase entre el crecimiento experimentado en esos años por los recursos propios y el correspondiente al crecimiento en los gastos FEOGA-G. tal y como pone de manifiesto la siguiente evolución, donde se constata la fuerte caída experimentada por los primeros y el repunte -del FEOGA-G a partir del ejercicio 1982/1983.

**CUADRO Nº IV.2: Variaciones porcentuales.**

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
RECURSOS PROPIOS (1)	21,5	9,2	7,2	4,8
GASTOS FEOGA-G (2)	13,0	27,4	16,1	8,2
(3)			16,1 (*)	7,6

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas

NOTAS: (1) Recursos propios efectivos igual a recursos propios cobrados en cada ejercicio.

(2) Cálculos sobre créditos definitivos FEOGA-G.

(3) Cálculos realizados tomando en cuenta la suma, en cada ejercicio, de los pagos realizados conforme a la creación de la cuenta de gestión consolidada.

(\*) Cálculo aproximado, dado que para el año 1983 solo ha sido posible disponer de los pagos realizados en dicho año contra créditos del ejercicio y los efectuados contra créditos prorrogados de 1982.

(4) Mientras que para H. Van Lier -"Les avances intergubernamentales au soutien des ressources propres. Un bilan". Revue du Marché Commun nº 294, febrero 1986- la operación realizada en 1984 se acoge a la técnica de préstamo, la de 1985 se trató de una subvención acordada por los Estados miembros sin contrapartidas y en sustitución de verdaderos recursos propios.

Así pues, el Acuerdo de Fointanebleau hay que inscribirlo en el contexto de crisis financiera a la que se vió sometido el equilibrio presupuestario en esos años como consecuencia de la presión ejercida por los gastos FEOGA-G y el agotamiento del modelo financiero puesto en marcha con la Decisión abril 1970. Por otra parte el Acuerdo estableció un compromiso de disciplina presupuestaria al explicitar la necesidad de estabilizar los gastos FEOGA-G, de tal forma que el crecimiento de los mismos no debía de superar al que experimentasen los recursos propios. Esta necesidad de contención se materializaría en la importante reforma introducida en las Organizaciones Comunes de Mercado (O.C.M.) en 1984, cuyo análisis será objeto de detallamiento en otro apartado de este trabajo.

La Decisión de 7 de mayo de 1985 demostró tempranamente sus limitaciones ya que el incremento del tipo contributivo sobre la base del 1,4% de la base imponible del I.V.A. fue rápidamente sobrepasado por la presión ejercida por los gastos presupuestarios, con ello se vino a demostrar el mayor pragmatismo de la propuesta italiana que elevaba el incremento hasta un 1,8% durante un período de 10 años, aplicándose el mismo en tres fases progresivas.

En el ejercicio correspondiente a 1986 se cayó en un nuevo déficit -819,9 millones de ECUS- y en 1987, si bien se registra un superávit de 521,5 millones de ECUS hay que tomar en consideración que el mismo sólo comprendió una duración de 10 meses. Si computásemos los pagos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre con cargo al FEOGA-G -2.452,3 y 2.082,1 millones de ECUS respectivamente (5)- se hubiese registrado en realidad un déficit de 4.012,9 millones de ECUS.

(5) Dichos pagos debieron de ser cubiertos mediante el sistema de avances por parte de los países miembros, conforme a lo estipulado en el Consejo de Bruselas que se concretó en el R (CEE) nº 3183/87 del 19 de octubre de 1987, computándose los mismos contra créditos del ejercicio correspondiente a 1988; cuyo ejercicio contable tampoco correspondería al año civil al cubrir un período de 11 meses y medio. En contrapartida se estableció una compensación parcial a determinados Estados miembros en concepto de gastos en intereses de los adelantos movilizados.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de los recursos propios y de los gastos con cargo al FEOGA-G en el período 1984-1988. Los datos pertinentes a la evolución del gasto FEOGA-G no coinciden con los empleados en el cuadro IV.1 dado que los mismos reflejan la suma de los pagos realizados y las prórrogas efectuadas al ejercicio siguiente contra los créditos de cada ejercicio en atención al método de cálculo del déficit/superávit que se establece en la confección de la cuenta de gestión consolidada. Por otra parte, se ha procedido a detallar cuál hubiese sido la evolución de crecimiento de los gastos FEOGA-G en el caso de que en el año 1987 se hubiesen computado los pagos efectuados en los dos últimos meses del año, pudiéndose comprobar como en este caso los gastos habrían

CUADRO Nº IV.3

		GASTOS FEOGA-G		RECURSOS PROPIOS	
		VALORES ABSOL. (millones ecus)	PORCENTAJE DE VARIACION	VALORES ABSOL. (millones ecus)	PORCENTAJE DE VARIACION
1984		18.330,8		24.880,0	
1985		19.728,1	7,6	26.080,8	4,8
1986		22.119,4	2,1	33.270,7	27,5
1987	<1>	22.950,3	3,7	35.349,1	6,2
	<2>	27.484,7	24,2		
	<1>	27.640,3	20,4(*)		
1988	<2>	---	---	40.883,4(**)	15,6

FUENTE: Elaboración propia en base a liquidaciones del Tribunal de Cuentas y de los informes financieros anuales del FEOGA-G.

NOTAS: (1) Cómputo de 10 meses en el ejercicio de 1987

(2) Inclusión en el ejercicio de 1987 de los pagos FEOGA-G correspondientes a los meses de noviembre y diciembre.

(\*) Inclusión en el ejercicio de 1988 de los pagos incluidos en el capítulo 8.1. concernientes a los reembolsos a Estados miembros por depreciación de existencias de mantequilla, sin considerar los mismos el crecimiento hubiese sido del 15%.

(\*\*) Se computa en clave de contribución P.N.B. la aportación por parte de los países miembros de 4.445,8 millones de ECUS.

experimentado un crecimiento del 24,2%, rebasándose ampliamente el crecimiento de los recursos propios en el período 1986-1987: el 6,2%. Esta comparación da cuenta de la gravedad de la crisis financiera acaecida en ese año (6). La situación creada en el transcurso de 1987 fue afrontada por la Comisión en dos documentos: C.O.M. (87) 100 final "llevar a buen término el Acta Única. Una nueva frontera para Europa" y C.O.M. (87) 101 final "Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad", ambos publicados en febrero de 1987. La Comisión se hacía eco en los mismos del agotamiento de los recursos de la Comunidad, poniendo de manifiesto que ya en 1986 -año en el que entró en vigor el acuerdo de Fontainebleau- se había rebasado el tope del 1,40% del tipo I.V.A. para la financiación de los gastos reales imputables a dicho ejercicio, tal y como pone de manifiesto el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº IV.4**  
**PRESUPUESTOS COMUNITARIOS Y GASTOS REALES, EXPRESADOS EN PORCENTAJES**  
**DEL TIPO IVA NECESARIOS PARA SU FINANCIACIÓN**

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)
1. Gastos fijados en los presupuestos decididos (2) .....	1.00	1.14	1.23	1.40	1.39
2. Gastos no presupuestados:					
- Déficit corriente (3) .....	—	—	—	—	—
- No depreciación de existencias agrícolas .....	0.13	0.08	0.08	0.10	0.03
- Carga del pasado .....	0.90	0.06	0.09	—	—
3. Tipo máximo de IVA necesario para la financiación (1 + 2) .....	1.22	1.28	1.40	1.60	1.63
4. Rebasamientos no cubiertos por los recursos propios y los anticipos de los Estados miembros no reembolsables:					
a) Expresado en tipos del IVA .....	0.22	0.20	0.17	0.20	0.25
b) Expresado en millones de ECUs:					
- Por año .....	0.22	2.95	2.67	3.56	4.8
- Acumulado de año en año .....	3.02	5.97	8.64	12.20	17.0

(1) Estimación.

(2) Teniendo en cuenta la conversión, para el período analizado, en tipo del IVA de las compensaciones en concepto de corrección de los desequilibrios presupuestarios mediante la reducción IVA y la incidencia de los anticipos de los Estados miembros.

(3) Déficit del FEOGA-Garantía e insuficiencia de los recursos propios tradicionales para 1986 y 1987.

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas. Llevar a buen término...

(6) A la hora de interpretar debidamente este elevado crecimiento del FEOGA-G durante 1987 debe tomarse en cuenta el hecho de que el mismo computaba la incidencia plena y progresiva de la integración de España y Portugal, dado que 1986 solo computó los efectos de 10 meses por entrar en vigor el 1 de marzo de ese año el comienzo de la financiación de los costes de gestión de los mercados agrícolas.

La Decisión de 7 de mayo de 1985 se podía considerar así pues, tal y como se manifestaba anteriormente, superada por la realidad de los hechos que evidenciaban una doble tenaza sobre el marco financiero existente: de un lado el incremento de los gastos del FEOGA-G y de otro la erosión experimentada por el sistema de recursos propios como consecuencia de la interacción de diversos factores (7).

Junto a los dos anteriores argumentos hay que considerar un tercer elemento, derivado del carácter obligatorio que tienen los gastos FEOGA-G, lo que ha conllevado, en el marco del procedimiento decisonal en materia presupuestaria, a una lucha institucional, dado que el Parlamento Europeo ha demostrado disensiones respecto de las orientaciones del Consejo en materia presupuestaria. Por otra parte, es de gran importancia inscribir los dos documentos pergeñados por la Comisión en el contexto del proceso de transformación y de impulso al Mercado Único Europeo. En junio de 1985 fue objeto de presentación ante el Consejo Europeo de Milán el Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior que presentaba 300 propuestas iniciales para la conformación del Mercado Único y el 17 de febrero de 1986 fue firmado en Luxemburgo el instrumento de ratificación del Acta Única Europea que marcaba el objetivo de su consecución: el 31 de diciembre de 1992. Este singular documento, que supuso la modificación del Tratado de Roma, instrumentó una

(7) La comunicación COM (87) 100 final reseñaba a este respecto los siguientes:

- Disminución de los recursos propios tradicionales, derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas, como consecuencia de la reducciones multilaterales de derechos de importación y los mayores niveles de autosuficiencia alimentaria.
- Incremento de la base IVA, a un ritmo más lento que el de la actividad económica de la Comunidad, dada la cada vez menor importancia del consumo en el PNB.
- Como factor adicional es necesario resaltar que el mecanismo de corrección de Fontainebleau redujo de hecho los recursos disponibles en la medida en que los tipos máximos del IVA se aplican a los Estados miembros que financian la corrección y no a la Comunidad como tal.

alteración en el proceso decisonal (8), la asociación del Parlamento Europeo con el proceso Legislativo y el reforzamiento de la cohesión económica y social -reforzamiento de la política regional en respuesta a los previsibles desequilibrios territoriales derivados del Mercado Unico Europeo- mediante un mayor protagonismo de los fondos estructurales, lo que se traduciría en una mayor presión de los gastos sobre un tensionado marco financiero.

Así pues, se hacía evidente la necesidad de una mayor disciplina en los gastos obligatorios y dotar, paralelamente, de una mayor capacidad de respuesta a los recursos financieros comunitarios en relación a las demandas exigidas por la puesta en juego de las nuevas políticas comunitarias. El citado documento COM (87) 100 era tajante respecto a estos extremos, incorporando la base de una propuesta para la configuración de un cuarto recurso propio constituido por la diferencia entre el producto nacional bruto (PNB) de cada país miembro y la base efectiva IVA. De esta forma 1988, año en el que se celebraría la cumbre de Bruselas, se configuraría como un año clave en la relación reformas en el sistema de financiación -reformas en la política agraria común-. A continuación pasaremos a detallar la modificación operada en el sistema de recursos propios, ya que la exposición referente a las transformaciones operadas en la PAC será objeto de desarrollo en otro epígrafe de este trabajo.

(8) A este respecto, las reglas de votación para determinados artículos clave del Tratado, especialmente el artículo 100 pero también los artículos 28, 57.2, 59, 70.1 y 84, se modificaron para sustituir por la mayoría cualificada la anterior norma de unanimidad. Von Witzke y Ford Runge señalan en referencia a esta alteración en el procedimiento decisonal -Agricultural Integration: problems and perspectives. Agricultural Trade Liberalization and the European Community. Oxford Clarendon Press (1989).- la oportunidad de la regla de toma de decisiones por mayoría, ya que la regla de la unanimidad conlleva, a parte de dificultosas negociaciones inherentes a este procedimiento, a sustanciales incrementos de coste en el campo presupuestario, resultando la PAC un buen reflejo de ello. En contrapartida, la regla de la mayoría puede contraer dificultades en el procedimiento decisorio si se transmite en toma de posiciones que configuren el juego de coaliciones. Finalmente, cabe subrayar que si bien la Comisión ha subrayado los avances permitidos por la reforma, de hecho ésta ha sido bastante cautelosa, permaneciendo numerosos artículos del Tratado reservados a la toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad, lo que demuestra el peso que ejerció el compromiso de Luxemburgo de 1966.



El 24 de febrero de 1988, en pleno desarrollo de un ejercicio presupuestario en el que, dado el retraso de la aprobación por parte del Consejo del presupuesto correspondiente a 1988, se tuvo que recurrir al procedimiento de las duodécimas partes provisionales hasta el mes de junio en el marco de lo previsto en el artículo 175 del Tratado, tuvo lugar el establecimiento de un nuevo marco financiero- Decisión 88/376/CEE -sustentado en los siguientes parámetros:

- Fijación de un techo global para los recursos propios establecido a lo largo del período 1988-1992: el 1,20 por ciento del P.N.B. total de la Comunidad en lo que se refiere a créditos para pagos (tope máximo establecido para 1.992) y del 1,30 por ciento, respecto a ese mismo año, en lo que se refiere a los créditos para compromisos (9).

- Introducción de un límite del 55 por ciento del PNB para la base uniforme del I.V.A. sobre la que luego se aplica el correspondiente porcentaje. Esta limitación de la base del IVA beneficia a aquellos Estados miembros con un elevado consumo final.

- Establecimiento de un cuarto recurso de carácter complementario, dado su función de equilibrador del presupuesto, basado en la imposición sobre el P.N.B. de los países miembros. (10)

NOTA (9) Los créditos para compromisos engloban los créditos no disociados que cubren, para acciones anuales, los compromisos y los pagos relativos al mismo ejercicio y los créditos de compromiso que cubren, durante el ejercicio en curso, las obligaciones legales contraídas debido a la puesta en práctica de acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios. Los créditos para pagos engloban los créditos no disociados, definidos anteriormente, y los créditos de pagos que cubren los gastos relativos a compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y/o durante los ejercicios anteriores.

(10) La Decisión establece una corrección de los desequilibrios presupuestarios en el caso del Reino Unido a través de sus aportaciones al IVA., como se venía haciendo, y a su participación en clave P.N.B. Esta carga financiera de la corrección es asumida por el resto de los países miembros.

El artículo dos de la referida Decisión explicita la composición de los recursos propios a ser consignados en el presupuesto de las Comunidades Europeas:

a) Exacciones reguladoras, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, y de los otros derechos que se hayan fijado o se vayan a fijar por las Instituciones de las Comunidades Europeas respecto de los intercambios con los países no miembros en el marco de la Política Agraria Común; así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar.

b) Los derechos del arancel aduanero común y de los derechos de aduana que se hayan fijado o que vayan a fijar las Instituciones de las Comunidades europeas respecto de los intercambios con los países no miembros y de los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

c) La aplicación de un tipo uniforme, válido para todos los Estados miembros, sobre la base imponible del I.V.A. determinada de forma uniforme con arreglo a normas comunitarias; no obstante, la base imponible de un Estado miembro que deberá de tomarse en cuenta a los efectos de la Decisión no podrá ser superior al 55 por ciento de su P.N.B. -dicho tipo continúa estando establecido en el 1,4 por ciento-

d) La aplicación de un tipo, que se debe fijar en el marco del procedimiento presupuestario habida cuenta de todos los demás ingresos, a la suma de los P.N.B. de los Estados miembros con arreglo a normas comunitarias.  
(11)

e) Los demás recursos propios que se consignan en el presupuesto de las Comunidades, los ingresos procedentes de otros impuestos que se establezcan en el marco de una política común, con arreglo al Tratado constitutivo de la CEE o el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

NOTA (11) La reciente aprobación de la Directiva del Consejo 89/130/CEE, EURATOM del 13-02-1989 relativa a la armonización de la base PNB a precios de mercado, ha venido a completar la normativa comunitaria en materia de recursos propios diseñada en la cumbre de Bruselas de febrero de 1988.

Si bien la Decisión 88/376/CEE de 24 de Junio supuso la materialización de la base de la propuesta contenida en el documento "llevar a buen término el Acta Unica...", hay que decir que la misma difiere de las propuestas del "Plan Delors" que se concretaban en el cambio de la base armonizada del I.V.A. por la efectiva, la reducción del tipo aplicable al 1 por ciento y en el cálculo de la base complementaria del cuarto recurso, definida como la diferencia entre el P.N.B. y la correspondiente base del I.V.A. En su origen, la propuesta Delors pretendía, de esta forma, una reducción nominal aplicada a la recaudación efectiva del I.V.A., mientras que el cuarto recurso -basado en el P.N.B.- se calcularía por la diferencia entre el porcentaje del I.V.A. sobre el mismo y su cuantía total. Con ello, se produciría una menor aportación proporcional de recursos en clave P.N.B. por parte de aquellos países miembros con mayor peso de recaudación vía I.V.A.

La no materialización final de dicha propuesta limitará la capacidad redistributiva de las cargas financieras a ser aportadas por los países miembros conforme al principio de su riqueza relativa; es decir, conforme al principio de "solidaridad financiera", dado que a éste cuarto recurso en clave P.N.B. se le ha asignado un carácter marginal en cuanto que su objetivo es asegurar el equilibrio presupuestario en función de la evolución que sigan el resto de los recursos "tradicionales", los cuales tienen un carácter marcadamente regresivo de cara a la consecución de dicho principio y cuyo peso -es de preveer- continuará siendo decisivo en el marco de la disciplina presupuestaria instrumentada por la Decisión a partir de la Fórmula Transaccional Global acordada en febrero de 1988, mediante la cual se facilitaría una salida a la crisis financiera que estaba experimentando la Comunidad.

A éste respecto el cuadro Nº IV.5 facilita la evolución en el período 1981-1990 de los recursos propios comunitarios. Aunque es innegable que se han producido importantes transformaciones en la estructura de las aportaciones -transformaciones que responden tanto a la entrada en vigor de las Decisiones del 7 de mayo de 1985 y del 24 de junio de 1988 como a una compleja casuística de factores tales como el nivel de actividad económica, aportación del consumo al crecimiento de la demanda efectiva, evolución de las importaciones y negociaciones multilaterales de comercio internacional, entre otras- no es menos cierto el hecho

CUADRO N° IV.3

EVOLUCION DE LOS RECURSOS PROPIOS COMUNITARIOS 1961-1990  
(MILLONES DE ECUS)

	1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969		1990	
	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	%	MILL. ECUS	
DERECHOS DE ADUANA	6.362,3	36,6	6.619,3	32,1	6.968,7	30,1	7.660,6	32,0	8.310,1	31,6	8.172,6	34,6	8.936,6	28,3	10.020,0	24,6	6.664,0	23,4	11.348,0	28,6
EXACCIÓNES REGULADORAS Y COTIZACIONES AZÚCAR	1.747,9	10,0	2.227,0	10,5	2.295,1	9,8	2.436,4	9,8	2.179,1	8,2	2.867,0	9,9	3.067,6	8,6	2.804,4	6,6	2.462,5	8,6	2.853,3	6,2
NAVY CONTRIBUCIONES FINANCIERAS	6.339,2	63,4	12.197,6	67,4	13.616,7	69,6	14.482,6	68,2	16.691,6	69,6	22.610,6	68,6	23.314,6	69,6	23.762,6	68,1	26.216,1	61,4	28.217,6	64,4
CONTRIBUCION CLAVE P.N.B. (1)	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-	4.366,2	10,6	3.963,6	9,2	5.963,7	4,6
TOTAL RECURSOS PROPIOS	17.479,6	100,0	21.246,6	100,0	23.200,6	100,0	24.689,6	100,0	26.699,6	100,0	33.279,7	100,0	33.249,1	100,0	40.693,4	100,0	42.239,2	100,0	43.214,7	100,0
FINANCIACION ADICIONAL	- -	-	- -	-	- -	-	693,5	-	1.678,0	-	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-	- -	-

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Comisión, Informes del Tribunal de Cuentas y presupuesto de los ejercicios 1966 y 1969.

A partir del año 1968, y como consecuencia de la aplicación del art. 2.º de la Decisión (CEE) 96/276 del Consejo de 26 de junio de 1968 relativa al sistema de recursos propios, los Estados miembros aplican automáticamente una reducción del 10% en las cantidades que deben de sufragar en concepto de gastos de recaudación de recursos propios (menor ingreso computado en el artículo 180 del Estado de Ingresos), mientras que anteriormente se procedía a computar este concepto como un gasto presupuestario (capítulo 800 del estado de gastos en la forma de retornos a los Estados miembros, los cuales no han sido objeto de deducción en el período 1961-1967. En concreto, en el año 1968, los gastos liquidados de recaudación ascendían a 1.323 millones, los cuales han sido reducidos proporcionalmente de cada recurso en función de su peso sobre el total de recursos propios. En los años 1969 y 1990 se han presupuestado 1.379,6 y 1.325 millones de ecus respectivamente.

(1) En 1966 el tipo unitario aplicado a la base P.N.B. fue del 0,0624% incluido la financiación de la reserva monetaria. En 1969 dicho tipo fue del 0,0407 por ciento.

de que los recursos tradicionales en general y las aportaciones IVA en particular siguen teniendo el peso determinante en el esquema de financiación del presupuesto comunitario.

Por otra parte, el cuadro N° IV.6 viene a exponer las aportaciones porcentuales efectuadas por cada país miembro en los años 1984, 1988 y 1990 por tipo de recurso y por el conjunto de los mismos. Si efectuamos una comparación entre las aportaciones totales y el porcentaje que le corresponde a cada uno de los Estados en el P.N.B. -base armonizada conforme a la Directiva 89/130/CEE- podemos comprobar los desajustes que se siguen operando en el logro de una aproximación de las mismas a la respectiva "capacidad contributiva real". Es destacable, a estos efectos, los casos del Reino Unido e Italia, con participaciones en su contribución a los recursos propios inferiores a las que ostentan en la base armonizada del P.N.B. Por la contra, Bélgica, Dinamarca y Alemania tienen contribuciones superiores. El resto de países miembros no manifiestan diferenciales excesivamente acentuados.

No obstante, a lo anterior, un indicador más relevante en cuanto a estas divergencias estribaría en comparar los recursos per cápita aportados respecto al PIB per cápita, ejercicio éste que hemos aplicado al presupuesto correspondiente al año 1990, quedando reflejados los resultados en el cuadro IV.7.

CUADRO Nº IV.8

APORTACION DE CADA ESTADO MIEMBRO A LOS RECURSOS PROPIOS DE LA C.E.E. POR TIPO DE RECURSO (1)  
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

	DERECHOS DE ADUANA			EXACCIÓNES REGULADORAS			COTIZACIONES AGRICAR			RECURSOS PROPIOS IVA (*)			CONTRIBUCION CLAVE P.M.B.			TOTAL RECURSOS PROPIOS			PORCENT PART. EN P.M.B. A.P.M.
	1984	1988	1992	1984	1988	1992	1984	1988	1992	1984	1988	1992	1984	1988	1992	1984	1988	1992	1984 (100.0)
BELOCA	8.8	8.9	8.8	16.7	9.8	8.4	7.1	8.8	8.8	3.3	3.3	3.2	-	4.8	3.0	8.0	4.5	4.1	3.0
DINAMARCA	2.5	2.1	1.9	0.8	1.2	0.9	3.2	3.0	3.8	9.0	8.3	8.0	-	3.3	2.2	2.1	2.5	2.0	2.4
ALEMANIA	28.0	28.8	28.5	12.8	12.8	10.8	28.8	28.1	24.7	28.2	28.8	28.8	-	32.8	23.1	28.4	28.0	24.0	24.4
GRECIA	1.2	1.2	1.3	1.8	1.2	1.8	1.8	1.8	0.8	1.8	0.8	1.3	-	1.8	1.3	1.4	1.1	1.3	1.2
ESPAÑA	-	4.0	4.8	-	13.3	17.8	-	8.8	4.7	-	8.8	8.3	-	-	7.3	-	8.8	8.0	7.7
FRANCIA	13.8	13.3	13.8	7.8	7.4	7.0	34.8	30.8	32.1	22.1	28.7	22.3	-	27.4	18.1	18.3	22.7	19.8	18.1
IRLANDA	1.8	1.3	1.3	0.8	0.2	0.2	1.8	1.8	1.1	0.8	0.8	0.7	-	0.8	0.8	1.2	0.8	0.8	0.8
ITALIA	8.4	8.8	8.8	22.8	26.8	25.4	7.1	11.1	11.8	16.0	16.7	16.7	-	-	21.7	13.8	13.3	18.7	17.8
LUXEMBURGO	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3	0.2	-	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	-
HOLANDA	8.3	8.2	8.8	10.8	7.3	7.8	8.8	7.8	7.8	8.1	8.7	8.2	-	8.8	4.3	8.8	8.8	8.2	4.8
PORTUGAL	-	1.0	1.1	-	2.7	4.4	-	-	-	-	8.8	12.2	-	1.3	5.8	-	1.0	1.1	0.8
REINO UNIDO	27.1	23.4	23.4	27.1	17.8	14.7	8.8	8.4	8.3	19.5	8.8	11.8	-	20.8	17.4	21.8	13.0	15.0	18.3
CEE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de liquidación de presupuestos del Tribunal de Cuentas para los años 1984 y 1988 y del presupuesto correspondiente a 1990.

(1) Cálculos netos de los retornos a los países miembros derivados de los gastos por percepción de recursos propios.

(\*) Incluye contribuciones financieras basadas en el P.M.B. por parte de Grecia (1984) y Portugal (1988).

(\*\*) Base P.M.B. amortizada conforme a la Directiva 96/130CEE.

CUADRO Nº IV.7

DIVERGENCIAS ENTRE RECURSOS APORTADOS/HABITANTE  
Y P.I.B./HABITANTE EN EL AÑO 1990

PAISES MIEMBROS	APORT. A LOS REC.PROP. PRESUPUESTOS 90 (millones ECUS)	Nº DE HABIT. (millones)	APORTACIONES PER CAPITA		PIB PER CAPITA		DIFERENCIALES <6> - <4>
			ECUS/HABIT.	Nº INDICES (CEE)=100	ECUS/HABIT.	Nº INDICES (CEE)=100	
	<1>	<2>	<3>	<4>	<5>	<6>	<7>
DINAMARCA	930,0	5,121	181,61	127,9	174,55	128,6	0,7
ALEMANIA	11.174,0	61,066	182,98	128,9	186,40	137,3	8,4
FRANCIA	8.757,0	55,394	158,08	111,4	157,45	116,0	4,6
LUXEMBURGO	78,0	0,370	210,80	148,5	193,30	142,4	-6,1
BELGICA	1.380,0	9,862	139,93	98,6	180,79	133,2	34,6
ITALIA	8.217,0	57,246	143,54	101,1	116,66	85,9	-15,2
PAISES BAJOS	2.073,4	14,572	142,29	100,2	187,75	138,3	38,1
REINO UNIDO	8.390,0	56,736	147,88	104,2	115,89	85,4	-18,8
GRECIA	573,0	9,966	57,49	40,5	57,67	42,5	2,0
ESPAÑA	3.535,7	38,668	91,44	64,4	90,68	66,8	2,4
IRLANDA	269,0	3,541	75,97	53,5	105,71	77,9	24,4
PORTUGAL	437,0	10,208	42,81	30,1	50,62	37,3	7,2
TOTAL	45.814,1	322,750	141,94	100,0	135,74	100,0	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Comisión -datos de población referidos a 1986- y de los presupuestos de 1990.

Para el cálculo del PIB per cápita se han tomado en cuenta los datos de PIB a p.m. correspondientes a la base armonizada utilizados en el cálculo de los recursos propios a ser aportados por los países miembros en los presupuestos de 1990.

Como puede observarse en el referido cuadro, se ha procedido a clasificar a los países miembros en tres bloques en función del valor reflejado por su índice correspondiente al PIB per cápita (índice CEE-12=100). Así en el primer bloque han quedado clasificados aquellos países con un índice claramente superior a la media comunitaria -Dinamarca, Alemania, Francia y Luxemburgo-. En el segundo bloque se encuentran incluidos los Estados miembros con un índice próximo o igual a cien -Bélgica, Italia, Países Bajos y Reino Unido- y, finalmente, en el tercer bloque figuran los países con índices inferiores a cien -Grecia, España, Irlanda y Portugal-. Destacan en este sentido, última columna del cuadro, los diferenciales negativos correspondientes al Reino Unido (-18,8), e Italia (-15,2), que contrastan con los reflejados por Bélgica (+34,6) y Países Bajos (+38,1), países estos que se encuentran clasificados en el mismo bloque que aquellos. Por otra parte, los diferenciales positivos de los dos últimos países mencionados, son claramente superiores a los de los países clasificados en el primer bloque. En el caso del tercer bloque destacan los diferenciales positivos tan elevados alcanzados por Irlanda y Portugal que contrastan con los que arrojan los países con mayor participación en el P.I.B. comunitario.

En conclusión, los anteriores datos resultan bastante elocuentes respecto a la insuficiencia que aqueja al recurso en clave P.N.B. para adaptar las aportaciones de los países miembros a su capacidad contributiva real. La necesidad de una convergencia en este sentido resulta clave si se quiere hacer efectivo el principio de solidaridad financiera.

En contrapartida a la anterior crítica, el nuevo marco financiero ha solventado en el horizonte 1988-1992 el aludido factor tensionante que sobre el presupuesto ejercía la aludida "lucha institucional" a través del Acuerdo Interinstitucional: entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, comprometiéndose estas Instituciones a respetar los distintos límites máximos anuales de gasto en el curso de cada procedimiento presupuestario lo que facilitará el cumplimiento de la disciplina presupuestaria explicitada en el marco



del Acuerdo (12) en el que la restricción de los gastos FEOGA-G debe de desempeñar un papel crucial. Este Acuerdo encuentra su génesis en febrero de 1988, bajo la presidencia alemana, a través de la denominada "fórmula transaccional global" que vino a institucionalizar los estabilizadores agrícolas -cuestión esta que será objeto de un mayor detallamiento con posterioridad- lo que se trasladaría en la aceptación de un menor nivel de proteccionismo para la agricultura comunitaria. (13)

El marco presupuestario referencial garantizó un presupuesto inicial de 45.302,6 millones de ecus para el ejercicio correspondiente a 1988 -los créditos para compromisos definitivos ascendieron a 46.087,7 millones de ecus según datos del Tribunal de Cuentas- de los cuales 27.500 millones de ecus correspondían a créditos del FEOGA-G.(14). Para el ejercicio correspondiente a 1992 el conjunto de créditos se fija en 52.800 millones de ecus (a precios constantes de 1988) de los cuales se establece una base de referencia de 29.600 millones de ecus para el FEOGA-G. De ésta forma, la participación de este Fondo en el conjunto de los créditos, pasaría de representar el 60,7% de los créditos en 1988 al 56,1% de los mismos en 1992, respetándose el hecho de que su crecimiento no rebase el 74% de la tasa anual de crecimiento del P.N.B. de la Comunidad (el 80% si se toma en consideración el financiamiento de la línea de retirada de tierras).

Así pues, el marco financiero impone una tasa real anual acumulativa de crecimiento de los créditos FEOGA-G del 1,8% en el período 1988-1992, mientras que en el período 1975-1987 dichos créditos evolucionaron en términos reales desde un índice 100 a otro del 264,0 (15), lo que se materializaría en una tasa acumulativa de crecimiento en dichos créditos del 8,43%.

NOTAS (12) El concepto de disciplina presupuestaria encuentra su origen en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1984, pero el Parlamento Europeo no había participado en ningún tipo de acuerdo con la Comisión y el Consejo, lo cual dió lugar a continuos enfrentamientos.

(13) El mensaje de la "apuesta Delors" era en este sentido bastante clara: si no se reformaba la P.A.C., la agricultura absorberá automáticamente los recursos suplementarios que sean aportados por los Estados Miembros.

(14) Sin computar la partida de 1.000 millones de ecus destinada a cubrir los riesgos cambiarios (capítulo 10.2), cuya influencia se hizo sentir en los gastos comunitarios con el fuerte alza del dólar acaecida a mediados de los ochenta, ni el crédito por 1.240 millones de ecus destinado a cubrir las depreciaciones de existencias (financiación salida de almacén -capítulo 8.1.-).

(15) Esta evolución toma en cuenta los gastos trasladados a 1988 pero que, en realidad, corresponden a los meses de noviembre y diciembre de 1987.

CUADRO Nº IV.8

PREVISIONES PRESUPUESTARIAS

(créditos para compromiso en milés de millones de ecus a precios constantes de 1988)

	1988		1992		TASA CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVA 88/92
	MILES MIOECUS	PORCENTAJE	MILES MIOECUS	PORCENTAJE	
FEOGA-G	27,5	60,7	29,6	56,1	1,85
FINANC.SALIDA ALM.	1,2	2,6	1,4	2,6	-
SET.ASIDE.AYUD.RENTAS	0,0	-	0,6	1,1	-
ACCIONES ESTRUCTUR.	7,8	17,2	13,4	25,4	14,48
POLIT.DOT.PLURIANUALES	1,2	2,6	2,4	4,5	-
RESTO DE POLITICAS	2,1	4,6	2,8	5,3	-
DEVOLU.Y ADMINISTR.	4,4	9,7	2,1	3,9	-
RESERVA MONETARA	1,0	2,2	1,0	1,9	-
TOTALES	45,3	100,0	52,8	100,0	-

FUENTE: Decisión del Consejo 88/377 relativa a la disciplina presupuestaria (DOCE L 185 de 15-7-88) y elaboración propia.

En contrapartida a la evolución referenciada para el FEOGA-G, los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O) pasarían, en su conjunto, de unos créditos de 7.700 millones de ecus en 1988 a 12.900 millones de ecus en 1992, lo que permitiría elevar el porcentaje de participación del total de las acciones estructurales en el presupuesto Comunitario del 17,2 al 25,4% en el período 1988-1992. Con ello se daría cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 del R (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio relativo a las funciones de los fondos estructurales, con el que se concretaba, junto a la reforma del marco financiero y la mayor disciplina presupuestaria, el tercer vértice de las reformas instrumentadas a partir del trascendental Consejo de Bruselas de febrero de 1988: la duplicación de los fondos estructurales. (16)

(16) En realidad, conforme dispone el R (CEE) 2052/88, los créditos de compromiso globales concernientes a los fondos estructurales serán duplicados en términos reales en el año 1993 en comparación con el año 1987. Las previsiones parten de los 7.700 millones de créditos de compromiso pertinentes a 1988, estableciéndose un incremento anual de 1.300 millones de ecus en el período 1988-1992, con lo que los créditos en éste último año del período alcanzarían los reseñados 12.900 millones de ecus. No obstante, si se prevé la duplicación real de los fondos en 1992 respecto a 1988 en el caso de las regiones clasificadas dentro del objetivo 1 -aquellas con una renta per capita inferior al 75% de la correspondiente a la media comunitaria-

A la vista de los tres primeros años del horizonte 1988-1992 se puede comprobar como se ha operado una contención de los créditos para compromisos correspondientes al FEOGA-G, excluidos los créditos correspondientes a la reserva monetaria y los reembolsos a países miembros por depreciación de existencias. En concreto dichos créditos han evolucionado, en pesetas corrientes de cada año, desde los 27.500 millones de ecus de 1988 (porcentaje de participación del 61,6% sobre el total de los créditos para compromisos en ese año) a 26.431 millones de ecus en 1990 (el 55,1% del total de créditos para compromisos). Los créditos correspondientes a la suma de los tres fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA) han evolucionado, por su parte, desde 7.680 millones de ecus en 1988 (el 17,2% del total de créditos para compromisos) hasta los 11.149,1 millones de ecus recogidos en el presupuesto correspondiente a 1990, cifra ésta que viene a representar el 23,2% del total de los créditos para compromisos en este año.

Si bien la anterior evolución se ajusta a la senda marcada por el marco financiero diseñado para el período 1988-1992, el cual garantizó -merced a la duplicación de los fondos estructurales- que los países con menor potencial económico de la Comunidad no bloquearían el progreso del mercado único -papel de la cohesión económica- se hace, no obstante, necesario plantear un interrogante respecto a si esta base financiera podrá dar satisfacción a dichos países en contrapartida a los previsibles efectos negativos que para los mismos contraerá una efectiva unión económica y monetaria (17). De hecho es notorio el compromiso subyacente en la Decisión de 24 de junio entre dos posiciones encontradas, de una parte los países más débiles de la Comunidad que sostienen la necesidad de una mayor capacidad redistributiva del presupuesto comunitario y, de otra, la de los países con mayor poder económico, partidarios del mantenimiento del "status-quo".

(17) El informe MacDougall, fechado en 1977, sostenía que un presupuesto pre-federal podría ser efectivo con unos recursos equivalentes a un 2% del P.N.B. de la Comunidad, aumentándose posteriormente hasta un 5 %. Este informe, planteado en un contexto muy diferente al que actualmente ofrece la Comunidad, no incluía en sus previsiones una cuantificación del esfuerzo presupuestario necesario para afrontar los efectos de la unión monetaria. No obstante, estos porcentajes contrastan con los techos fijados en la Decisión de 24 de junio respecto al crecimiento de los recursos propios en relación al P.N.B. de la Comunidad. Dichos recursos, tal y como se había expuesto en el exámen de la Decisión, no podrán superar los siguientes porcentajes del P.N.B. comunitario: 1988 (1,15%), 1989 (1,17%), 1990 (1,18%), 1991 (1,19%), 1992 (1,20%). Por otra parte, mientras que la unión económica tiene prefijada una fecha para su consecución por el Acta Unica Europea -el 31/12/1992- el Informe Delors plantea la consecución de la Unión monetaria a tres etapas, pero sin fijar fechas de compromisos para el cumplimiento de este objetivo.

CUADRO Nº IV.9

**EVOLUCION DE LOS CREDITOS PARA COMPROMISOS  
(1988-1990)**

	1988		1989		1990	
	MILL.ECUS	PORCENTAJE	MILL.ECUS	PORCENTAJE	MILL.ECUS	PORCENTAJE
FEOGA-G	27.500,0	61,59	26.741,0	58,53	26.431,0	55,10
RESERVA MONETARIA	1.000,0	2,24	1.000,0	2,19	1.000,0	2,08
DEPRECIACION EXISTENCIAS	1.240,0	2,78	1.449,0	2,17	1.470,0	3,06
FEOGA-O	1.130,7	2,53	1.413,0	3,09	1.666,1	3,47
F.E.D.E.R.	3.684,0	8,25	4.495,0	9,84	5.408,0	11,27
F.S.E.	2.865,6	6,42	3.387,0	7,41	4.075,0	8,49
<b>TOTAL CREDITOS (1)</b>	<b>44.648,3</b>	<b>100,0</b>	<b>45.689,5</b>	<b>100,0</b>	<b>47.999,2</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a los presupuestos de las Comunidades Europeas correspondientes a los años 1988, 1989 y 1990.

(1) Sección III - Comisión.

El equilibrio entre ambas posiciones se ha concentrado en el mayor protagonismo de los fondos estructurales al interior de un marco presupuestario conscientemente "estrecho". El elemento de "equilibrio" entre ambas fuerzas no podía resultar sino de una reducción de los gastos destinados a financiar la Política Agrícola Común.

Enfocado este mismo problema desde el lado de la Política Agraria Común (P.A.C.) hay que expresar que, si bien su sostenimiento ha venido representando un alto porcentaje del total de los gastos presupuestarios, el mismo sólo resulta plenamente comprensible atendiendo a la referida estrechez de los recursos presupuestarios, la cual quedaba justificada -por otra parte- por el elevado coste de aquella (argumento recurrente) y por su ganada fama de "derrochadora de recursos". El hecho de que esta política haya demostrado serias ineficiencias desde la óptica de la "equidad" y de una mejor asignación de los recursos, junto con las tensiones que ha provocado en su desarrollo en el marco de las relaciones económicas internacionales, son factores explicativos del porqué la misma se ha tornado en el núcleo central de la llamada a la disciplina presupuestaria.

#### IV.2. Los efectos redistributivos de la P.A.C.

Al analizar la evolución del esquema de financiación de la Comunidad hemos tenido ocasión de comprobar, colateralmente, el déficit de "solidaridad financiera" existente desde la esfera de los ingresos, hecho este que hay que poner en relación con la propia especificidad de las figuras sobre las que pivota el esquema de recursos propios. En este sentido se han puesto de manifiesto las insuficiencias que aquejan al último eslabón en las reformas introducidas en dicho sistema: La Decisión del 24 de junio de 1988.

En el presente epígrafe pasaremos a analizar la capacidad redistributiva del presupuesto comunitario, complementando el análisis efectuado en el anterior punto con el pertinente a la distribución de los flujos financieros desde la Comunidad a los países miembros -ángulo del gasto-. A este respecto la Política Agraria Común en general, y el FEOGA-Garantía en particular, adquiere especial significancia dado que el innegable papel protagonizado por esta política de cara a la integración económica le hizo desempeñar un papel central en la asignación de los recursos presupuestarios. De esta forma no resulta extraño que la P.A.C., en conjunción con el sistema de financiación, al generar significativas transferencias netas entre los Estados miembros haya provocado agrias disputas entre ellos, resultando a estos efectos paradigmático el caso del Reino Unido y reiterados los intentos de Alemania en la consecución de menores aportaciones.

El cuadro nº IV.10 que recoge la distribución porcentual de los pagos a los países miembros por sectores para los años 1984 y 1988 (18), viene a exponer la importancia que guarda el FEOGA-G de cara a la determinación de los flujos financieros a percibir por cada Estado miembro. Baste considerar a estos efectos que, en correlación con el elevado peso que ostenta dicho Fondo en el presupuesto comunitario, los pagos con cargo al mismo vinieron a representar el 76,3 y el 73 por ciento de los pagos efectuados en 1984 y 1988 respectivamente. Por otra parte, se pone de relieve la fuerte concentración de dichos pagos en torno a los siguientes países: Francia, Alemania, Italia y Holanda. En efecto, los pagos efectuados al conjunto de estos Estados miembros con cargo al FEOGA-G supusieron el 53,3 y el 50,9 por ciento del total de los desembolsos realizados, por todos los conceptos, en los años anteriormente citados.

(18) Los pagos anuales en un ejercicio dado representan los desembolsos efectuados contra los créditos de dicho ejercicio más los pagos realizados contra prórrogas presupuestarias del ejercicio precedente.

CUADRO N° IV.10

PAGOS A LOS PAISES MIEMBROS POR SECTORES. AÑOS 1984 Y 1988  
(Distribución porcentual, total de pagos anuales=índice 100)

	BELGICA		DINAMARCA		ALEMANIA		GRECIA		ESPAÑA		FRANCIA	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988
FEOGA-G	2,9	2,0	3,7	3,2	13,8	12,5	4,0	3,6	-	4,9	15,0	16,6
FEOGA-O	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4	0,4	0,2	0,4	-	0,3	0,6	0,8
TOTAL FEOGA	3,0	2,0	3,8	3,2	14,2	12,9	4,6	4,0	-	5,2	15,6	17,4
PESCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	0,1
FEDER	-	0,1	0,1	-	0,2	0,3	0,9	0,9	-	1,5	0,8	1,2
F.S.E.	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	-	1,1	0,9	0,8
MEDIDAS ESPECIFICAS	-	-	-	-	0,8	-	0,2	-	-	-	-	-
GASTOS RECAUDACION RECURSOS PROPIOS	0,3	-	0,1	-	1,3	-	0,1	-	-	-	0,7	-
REEMBOLSOS A ESTADOS MIEMBROS	-	0,1	-	0,1	-	1,5	-	-	-	3,2	-	0,7

FUENTE: Elaboración propia en base a informes del Tribunal de Cuentas.

**PAGOS A LOS PAISES MIEMBROS POR SECTORES. AÑOS 1984 Y 1988**  
 (Distribución porcentual, total de pagos anuales=índice 100)

	IRLANDA		ITALIA		LUXEMBURGO		HOI ANDA		POR·UGAL		REINO UNID.		EUR 10/12	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988
FEOGA-G	3,7	2,7	16,3	11,4	-	-	8,2	10,4	-	0,4	8,8	5,1	76,3	73,0
FEOGA-O	0,3	0,2	0,5	0,6	-	-	0,1	-	-	0,3	0,5	0,2	2,7	3,2
TOTAL FEOGA	4,0	2,9	16,8	12,0	-	-	8,3	10,4	-	0,7	9,3	5,3	79,0	76,2
PESCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	0,2	0,7
FEDER	0,4	0,4	1,8	1,6	-	-	0,1	-	-	0,9	1,2	1,6	5,6	8,6
F.S.E.	0,5	0,5	1,5	0,9	-	-	0,1	0,1	-	0,6	2,5	1,3	6,7	6,4
MEDIDAS ESPECIFICAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7	-	3,7	-
GASTOS RECAUDACION RECURSOS PROPIOS	0,1	-	0,5	-	-	-	0,4	-	-	-	1,2	-	4,6	-
REEMBOLSOS A ESTADOS MIEMBROS	-	0,3	-	0,8	-	-	-	0,3	-	0,3	-	0,7	-	8,1

FUENTE: Elaboración propia en base a informes del Tribunal de Cuentas.



Si bien los anteriores datos son de por sí suficientemente reveladores respecto a la capacidad redistributiva del FEOGA-G como componente esencial en la instrumentación de la P.A.C., una profundización en el estudio de la misma exige centrar nuestra atención en las posiciones que ocupa cada país como contribuyente o beneficiario neto. Para ello se hace preciso confrontar las contribuciones aportadas por los mismos con los pagos financieros recibidos, la resultante de esta operación se concreta en los retornos presupuestarios netos, cuyo valor viene a exponer la intensidad de las transferencias económicas operadas vía presupuesto (19).

Como punto de partida, el cuadro N° IV.11 viene a exponer las resultantes totales derivadas de las diferencias entre los recursos aportados y los pagos totales recibidos por todos los conceptos por cada uno de los países miembros en el período 1981-1988. Con la finalidad de facilitar una mejor lectura de los datos se ha procedido a agrupar a los países miembros en dos bloques: contribuyentes y beneficiarios netos. De esta forma, un signo negativo en el flujo registrado por un país determinado viene a señalar una transferencia de orden inverso al del grupo en el que el mismo se encuentra clasificado.

Como se puede comprobar Alemania es el país miembro que registra las mayores transferencias presupuestarias negativas (país contribuyente neto). La evolución de las mismas ha sido notoriamente creciente en el período 1981-1988 al evolucionar desde los 1.781,7 millones de ecus en 1981 hasta los 6.107,1 millones de ecus en 1988. A continuación se sitúa el Reino Unido.

(19) A este respecto es necesario matizar los resultados alcanzados en este tipo de comparaciones dado que, como exponen Barceló Vilá y Álvarez Coque (1987), no cabe hablar de recursos aportados por los países miembros en el caso de aquellos recursos que se deriven de la libre circulación de mercancías, resultando aquellos meros intermediadores en cuanto a su destino final (el presupuesto de ingresos comunitario). En el caso de tomar en cuenta este factor Holanda y Bélgica verían mejoradas notablemente sus posiciones, dado el peso relativo que tienen sus aportaciones por estas vías al presupuesto de la Comunidad.

CUADRO No. IV.11

RETORNOS PRESUPUESTARIOS TOTALES POR ESTADO MIEMBRO PAISES TOTALES DECISIONES REINDE RECURSOS EFECTIVOS APORTADOS  
(1981/1988)  
-MILLONES DE DOLAR-

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TRANSFERENCIAS NETAS PAGADAS</b>								
ALEMANIA	1781,7	2292,4	2646,8	3083,1	3319,3	3731,8	4042,8	6187,1
REINO UNIDO	378,3	514,6	1088,8	1337,8	1982,9	1438,4	2166,8	2878,8
BELGICA	283,5	384,5	488,4	388,2	234,8	283,9	717,2	978,8
LUXEMBURGO	14,9	19,9	38,3	51,2	42,2	39,3	61,5	87,4
FRANCIA	-611,1	83,5	-231,7	489,8	-97,2	361,5	383,7	1788,8
<b>TRANSFERENCIAS NETAS DECISIONES</b>								
ITALIA	647,4	1375,1	778,3	1319,8	838,8	-194,9	64,6	-124,2
ISLANDIA	573,9	488,8	734,6	984,1	1232,3	1238,1	1188,5	1139,3
DINAMARCA	287,8	383,6	278,4	487,2	298,1	421,1	299,5	338,5
PAISES BAJOS	138,4	383,6	378,4	434,8	342,5	217,5	324,8	1138,8
GRECIA	188,8	434,6	973,7	1888,2	1314,8	1272,7	1334,5	1491,6
ESPAÑA						94,9	278,1	1334,2
PORTUGAL						279,2	388,6	514,9

FUENTE: Años 1981 y 1982 Servicio C y Rudo J. (1988)

Años 1983-1988 elaboración propia en base a Informes anuales del Tribunal de Cuentas

El caso de Francia resulta bastante atípico ya que en determinados años (1981, 1983 y 1985) ha resultado beneficiario neto, por otra parte destaca el salto que se produce en el período 1987-1988 al elevarse su transferencia negativa de 585,7 a 1.780,8 millones de ecus. Este hecho encuentra su explicación en la entrada en vigor en 1988 de la Decisión del 24 de junio de 1988, aportando en dicho año 1.217,5 millones de ecus en concepto de cuarto recurso comunitario al presupuesto de ingresos comunitario la mayor aportación tras Alemania: 1.461,1 millones de ecus en dicho año. El resto de países que tradicionalmente han venido sustentando la posición de contribuyentes netos son Bélgica y Luxemburgo.

Respecto al bloque de países beneficiarios netos resalta la polarización existente en el mismo, en cuanto a su composición se refiere, en razón de los distintos niveles de desarrollo que los mismos presentan. En un extremo cabe situar a Dinamarca, Países Bajos e Italia. El primero de estos países presenta un PIB per cápita muy superior al de la media comunitaria mientras que los Países Bajos e Italia poseen un indicador que se corresponde con el nivel medio de la Comunidad. En el otro polo se sitúan países con un indicador muy por debajo del indicador comunitario. Estos son los casos de Irlanda, Grecia y Portugal.

Respecto al primer grupo de países citados se comprueba, por otra parte, una evolución bastante disímil. Así tenemos que mientras que Italia, que había demostrado transferencias presupuestarias de considerable magnitud en el período 1981/1985, ha devenido en país contribuyente neto, aunque de forma moderada, Países Bajos ha acentuado considerablemente la cuantía de las transferencias a su favor. El caso danés observa un comportamiento muy estable en el período de referencia.

Finalmente hay que significar que las evoluciones experimentadas por Portugal y España, países adheridos a la Comunidad Económica en 1986, se ven sometidas a los períodos de transitoriedad que atañen tanto a su contribución a los recursos propios como en las percepciones a recibir con cargo al presupuesto de gastos comunitarios (20).

Con la finalidad de evaluar la importancia de la Política Agraria Común -en concreto del FEOGA-G- en la determinación de la posición cada país miembro como beneficiario o contribuyente neto se ha procedido a calcular los retornos presupuestarios imputables a dicho Fondo (cuadro Nº IV.12) comparándolos, por

(20) En lo referente a los Fondos estructurales España participa plenamente de ellos desde su integración, no ocurriendo lo mismo en lo que atañe al FEOGA-G, dado el período de transición al que se ve sujeto la agricultura española: transición específica de diez años para los sectores de materias grasas y hortalizas, a contar desde el 1 de marzo de 1986 y de siete años en lo que se refiere al resto de los sectores agrarios.

Por otra parte, también existe una transitoriedad en las aportaciones a efectuar por parte de estos países miembros al presupuesto de ingresos. En el caso de España son los artículos 184 a 188 del Tratado de Adhesión los que establecen el marco de participación de este país en los recursos propios comunitarios, conforme a los siguientes parámetros:

- exacciones reguladoras: comprenderán también los ingresos procedentes de cualquier montante liquidatorio sobre las importaciones en los intercambios entre España y los demás Estados miembros y entre nuestro país y terceros países.
- derechos aduaneros: se ingresarán hasta finales de 1992 los calculados como si España aplicase el arancel aduanero común desde el momento de la adhesión en los intercambios con terceros países, así como los tipos reducidos que resultasen de cualquier preferencia arancelaria aplicada por la CEE -las excepciones vienen dadas por los siguientes productos: semillas; frutas oleaginosas y sus productos derivados así como frutas y hortalizas.
- recursos IVA y cuarto recurso comunitario (clave P.N.B): el artículo 187 del Tratado de Adhesión establece un porcentaje decreciente de restitución de los desembolsos por recursos propios procedentes del IVA con el fin de compensar la no integración plena de nuestro país en las políticas comunitarias hasta quedar completado el período transitorio (capítulo 86 del presupuesto de gastos de la Comunidad). Este porcentaje no se aplicaba a la aportación española al cheque británico.

La Decisión de 24 de Junio de 1988 establece en su artículo 9 el mismo mecanismo de restitución decreciente al recurso propio basado en el PNB y en la carga financiera de la corrección debida al cheque británico, con la salvedad de que el porcentaje que debe aplicarse en un año determinado a la restitución por su participación al citado cheque será el correspondiente al año precedente.

El calendario establecido es el siguiente: 1986(87%), 1987 (70%), 1988 (55%), 1989 (40%), 1990 (25%) y 1991 (5%).

CUADRO N.º IV.12

RETORNOS PRESUPUESTARIOS IMPORTABLES AL FODRA-S (1961/1968)

	-MILLONES DE SCUS-							
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<b>TRANSFERENCIAS NETAS PAGADAS</b>								
ALEMANIA	1323,0	1444,0	1360,7	1082,2	2033,4	1304,0	2009,5	2704,8
REINO UNIDO	641,0	764,0	1790,0	2749,2	1931,0	1234,4	1971,0	1989,6
BELGICA			234,9	230,0	70,0	-5,1	200,3	472,3
(BELGICA-LUXEMBURGO)	171,0	100,0						
LUXEMBURGO			27,3	33,0	34,6	42,1	44,4	49,9
FRANCIA	607,0	234,0	-472,1	-34,6	-609,2	-861,5	-905,9	-134,1
<b>TRANSFERENCIAS NETAS RECIBIDAS</b>								
ITALIA	564,0	1000,0	762,0	1300,1	640,0	-73,2	525,0	604,7
IRLANDIA	330,0	370,0	420,9	664,5	949,0	991,7	725,4	779,9
DINAMARCA	236,0	391,0	340,1	404,7	335,9	532,3	306,6	363,1
PAISES BAJOS	299,0	517,0	634,2	717,9	637,1	794,5	1100,0	1794,0
GRECIA			734,0	704,6	896,7	964,6	1110,9	1600,2
ESPAÑA						-1277,0	-300,1	20,5
PORTUGAL						-146,6	-62,9	-107,2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas.

diferencias, con los retornos presupuestarios totales (cuadro nº IV.13), los retornos presupuestarios operados vía FEOGA-G para un país dado expresan la brecha existente entre los pagos recibidos a través de dicho Fondo y los recursos aportados para su sostenimiento efectuándose, a este respecto, el supuesto de que estas contribuciones han sido financiadas por los Estados miembros exactamente en la misma proporción en la que lo hacen al total de los recursos propios comunitarios. Así pues, estos retornos vienen a ser un indicador, ciertamente grosero, de la ventaja o inconveniente que la participación en la PAC entraña para un determinado país miembro, habiendo sido frecuentemente utilizado el mismo en numerosos estudios realizados a este respecto. En definitiva, el cálculo de los citados retornos queda concretado en la siguiente expresión:

$$RP\ FEOGA-G_{in} = P\ FEOGA-G_{in} - \alpha_{in} \cdot \sum_{i=1}^{12} P\ FEOGA-G_{in} \quad (1)$$

donde  $RP\ FEOGA-G_{in}$ : retomo presupuestario del FEOGA-G correspondiente al país i en al año n.

$P\ FEOGA-G_{in}$ : pagos recibidos por el país i en el año n a cuenta del FEOGA-G.

$\alpha_{in}$ : recursos propios efectivos aportados por el país i sobre el total de recursos efectivos recaudados en el año n.

El primero de los cuadros citados más arriba expresa, como ha quedado indicado, estos cálculos, pudiéndose comprobar como no se producen en general cambios de signo en la comparación de las transferencias presupuestarias operadas vía FEOGA-G respecto a las transferencias presupuestarias totales reseñadas en el cuadro Nº IV.11. No obstante, es necesario efectuar un análisis promenorizado de estas comparaciones caso por caso dado los interesantes resultados que se desprenden de las mismas.

Respecto al primer bloque de países se puede comprobar como Alemania, Reino Unido, Bélgica y Luxemburgo registran, en el periodo de análisis, retornos presupuestarios por cuenta del FEOGA-G de signo negativo, estas transferencias resultan notablemente incrementadas al tomarse en cuenta los retornos (pagos recibidos menos recursos aportados) operados a través del resto de las políticas de gasto comunitarias acentuándose su posición de contribuyentes netos, desempeñando, a

**Cuadro N.º IV.13**

**RETORNOS PRESUPUESTARIOS NETOS DE FODA-6**  
**RETORNOS TOTALES - RETORNOS FODA-6**

	-MILLONES DE SCUD-							
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TRANSFERENCIAS NETAS PAGADAS</b>								
ALEMANIA	438,7	826,4	1284,1	1130,9	1263,9	2337,0	2753,3	3172,3
REINO UNIDO	-287,7	-249,4	-777,2	-1412,2	31,1	214,0	635,0	484,4
BELGICA			255,5	148,2	155,0	209,0	434,9	522,5
(JERUSALEM-LINDBERGH)	127,4	210,4						
LINDBERGH			11,0	10,2	7,4	17,2	17,1	17,5
FRANCIA	-1298,1	-150,5	288,4	485,2	512,0	1423,0	1491,6	1934,9
<b>TRANSFERENCIAS NETAS RECIBIDAS</b>								
ITALIA	83,4	373,1	8,3	138,9	101,8	-121,7	-461,2	-728,9
ISLANDIA	243,9	317,0	284,7	299,6	202,5	328,4	373,1	379,4
DINAMARCA	31,8	12,6	-72,5	-7,5	-63,8	-111,2	-287,1	-232,6
PAISES BAJOS	-148,6	-244,4	-328,6	-285,1	-204,6	-577,0	-644,0	-644,8
GRECIA			214,9	303,6	410,1	386,1	425,6	465,4
ESPAÑA						1371,9	776,1	1295,7
PORTUGAL						245,8	672,3	632,1

FUENTE: AÑOS 1981-1982 Sarmiento C y Barde J. (1983)

AÑOS 1983-1988 Elaboración propia en base a informes anuales del Tribunal de Cuentas.

efectos, un papel determinante los pagos compensatorios derivados del FEDER, F.S.E. y FEOGA-O (ver cuadro N° IV.13). En términos absolutos es de destacar la importancia de estos últimos flujos financieros en el caso de Alemania, incrementándose los mismos de forma acentuada en el período 1981/1988.

En el caso del Reino Unido se puede comprobar una inversión en el signo de los retornos presupuestarios netos del FEOGA-G. Ello significa que este país miembro ha visto, desde ese año, incrementada su tradicional posición de contribuyente neto por cuenta del FEOGA-G a través del resto de la políticas de gasto.

En cuanto al caso de Francia se observa como este país ve compensada la posición favorable (perceptor neto) que venía sustentando a través del FEOGA-G en el período 1983-1988 -si bien con considerables oscilaciones en la magnitud de las mismas- por los flujos financieros operados por las políticas de carácter compensatorio, adquiriendo los mismos considerable importancia en el período 1986-1988.

En referencia al segundo bloque de países, obviando el análisis de España y Portugal por las razones expuestas con anterioridad, se comprueba que todos ellos han resultado beneficiarios netos por cuenta de los retornos imputables al FEOGA-G. No obstante, conviene realizar una diferenciación de los mismos dados los fuertes desniveles que refleja el PIB per cápita como indicador del grado de desarrollo relativo de los mismos.

A estos efectos Italia, Dinamarca y los Países Bajos registran retornos presupuestarios del FEOGA-G a su favor (países beneficiarios netos), cabiendo destacar el crecimiento de los mismos durante el período reseñado por parte de los Países Bajos, alcanzando un volumen considerable -1.794,8 millones de ecus- en 1988. Estos retornos se han visto parcialmente compensados por los imputables al resto de las políticas comunitarias en los casos de Dinamarca y Holanda, aunque de forma insuficiente, razón por la que ambos países consolidarían su posición de países beneficiarios netos en el cómputo global del total de los retornos presupuestarios. En el caso de Italia si se ha producido dicha compensación, comenzándose a operar la misma



a partir de 1986, si bien hay que puntualizar a este respecto el hecho de que su posición como contribuyente neto en los retornos presupuestarios netos del FEOGA-G se explique desde el lado de sus aportaciones a los recursos propios comunitarios y no desde la vertiente de los pagos recibidos por el resto de las políticas comunitarias.

En los casos de Irlanda y Grecia, su tradicional posición como beneficiarios netos de considerable importancia en los retornos FEOGA-G -779,9 y 1.028,2 millones de ecus en el año 1988, respectivamente -se ve reforzada por los flujos financieros netos provenientes del resto de políticas comunitarias, de los que se han venido beneficiando de forma estable a lo largo del período analizado.

En resumen, tras el análisis efectuado a lo largo de los anteriores líneas, se pone de manifiesto la importancia que han desempeñado los retornos originados por las políticas compensatorias, jugando los mismos un papel redistributivo en favor de países con inferior grado de desarrollo relativo -Irlanda y Grecia-. No obstante, los retornos presupuestarios imputables al FEOGA-G han resultado determinantes, salvo casos puntuales esporádicos, para la adscripción de los Estados miembros en sus posiciones de perceptores/transferidores derivadas de los flujos financieros netos con origen en los presupuestos comunitarios.

Una vez dimensionado el papel de la P.A.C. en la operatoria de las transferencias presupuestarias a través de su principal componente -regulación y gestión de mercados- se hace preciso efectuar una profundización en el conocimiento de las distorsiones que el reparto de sus asignaciones provoca en términos de "equidad distributiva".

A este respecto se ha procedido a reflejar en los tres cuadros siguientes -cuadro Nº IV.14, 15 y 16- la distribución porcentual de los pagos efectuados a los Estados miembros con cargo al FEOGA-G, la aportación de estos a la producción final agraria (P.F.A.) de la Comunidad y, finalmente, los coeficientes de relación entre ambas variables -pagos FEOGA-G/P.F.A.- para el período 1981/1988.

Respecto a la participación de los países miembros en los pagos FEOGA-G cabe

CUADRO No IV.14

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS PAGOS EFECTUADOS A LOS PAISES MIEMBROS CON CARGO AL FEOGA-G

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	MEDIA 81/88
ALEMANIA	18,8	16,4	19,3	18,1	18,4	19,9	17,4	17,1	18,2
REINO UNIDO	10,3	10,3	11,2	11,6	9,6	8,9	7,6	7,0	9,6
BELGICA	4,4	4,3	3,8	3,7	4,5	4,4	3,6	2,7	3,9
LUXEMBURGO									
FRANCIA	27,2	23,3	22,7	19,6	23,5	24,6	24,6	22,8	23,5
ITALIA	18,8	20,2	17,7	21,3	17,3	13,9	17,0	15,6	17,7
IRLANDA	4,3	4,5	4,3	4,8	5,9	5,5	4,2	3,7	4,7
DINAMARCA	4,6	4,4	4,2	4,8	4,2	4,8	4,6	4,4	4,5
PAISES BAJOS	10,2	11,1	10,5	10,7	10,4	10,3	11,9	14,3	11,2
GRECIA	1,3	5,4	6,2	5,2	6,0	6,3	5,8	5,0	5,2
ESPAÑA						1,2	2,6	6,7	
PORTUGAL						0,1	0,6	0,6	
TOTAL COMUNIDAD	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas de la C.E.E.

CUADRO No IV.15

APORTACION DE LOS PAISES MIEMBROS A LA PRODUCCION FINAL AGRARIA (P.F.A.) DE LA COMUNIDAD

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ALEMANIA	17,8	18,4	17,8	17,7	17	17,3	14,6	14,5
REINO UNIDO	13,4	13,3	12,5	12,7	12,3	10,9	9,5	9,7
BELGICA	3,5	3,2	3,3	3,7	3,3	3,4	3	3
LUXEMBURGO	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
FRANCIA	25,5	25,9	25	25,2	26	26,9	23,8	22,8
ITALIA	20,4	19,5	21,8	20,7	20,9	21,8	19,7	18,4
IRLANDA	2,2	2,3	2,4	2,5	2,4	2,3	2,1	2,2
DINAMARCA	3,9	4	3,9	4,2	4,2	4,1	3,5	3,4
PAISES BAJOS	8,3	8,3	8,5	8,6	8,6	8,8	7,9	7,7
GRECIA	4,9	5,1	4,7	5,1	5,1	4,4	3,9	3,9
ESPAÑA							11,9(1)	12,6(1)
PORTUGAL								1,7

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas. Situación Agrícola en la Comunidad. Bruselas. Varios años.

(1) Los datos correspondientes a España van referidos a 1986.

CUADRO N° IV.16

## RELACION PAGOS FEOGA-G/PRODUCCION FINAL AGRARIA POR ESTADOS MIEMBROS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	MEDIA 81/88
ALEMANIA	1,0	0,9	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
REINO UNIDO	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
BELGICA	1,3	1,3	1,2	1,1	1,4	1,2	1,2	0,9	1,2
LUXEMBURGO									
FRANCIA	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
ITALIA	0,9	1,0	0,8	1,0	0,8	0,6	0,9	0,8	0,9
IRLANDA	1,9	1,9	1,8	1,9	2,4	2,4	2,0	1,8	2,0
DINAMARCA	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1	1,3	1,1
PAISES BAJOS	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,8	1,3
GRECIA	0,3	1,0	1,3	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3	1,1
ESPAÑA									
PORTUGAL									

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos reflejados en los cuadros IV.14 y IV.15

señalar el ya aludido proceso de concentración de los mismos en torno a cuatro países -Francia, Alemania, Italia y Países Bajos- situación ésta que ha permanecido bastante estable a lo largo del período de referencia. Por otra parte se comprueba que, a excepción de los Países Bajos, estos mismos países reflejan elevadas participaciones en la producción final agraria comunitaria.

Si pasamos a observar el tercero de los cuadros aludidos, donde quedan reflejados los indicadores de relación pagos FEOGA-G/P.F.A. se observa que los mismos presentan un comportamiento bastante estable a lo largo del período (21).

Por otra parte se comprueba la existencia de desviaciones sustanciales respecto al coeficiente unitario en los casos de Irlanda y Países Bajos, países entre los que existen fuertes diferenciales en sus respectivos niveles de PIB per cápita. Pero el hecho más significativo es que los coeficientes de los Estados miembros con elevadas participaciones en las asignaciones FEOGA-G y en la producción final agraria comunitaria obtienen, con la mencionada excepción de los Países Bajos y la del Reino Unido, indicadores próximos a la unidad. A esta situación se ajustan los casos de Francia, Alemania e Italia, cumpliéndose para los mismos el hecho de que por cada ecu aportado a la P.F.A. global ven asegurado, en virtud de la mencionada proporcionalidad, un ecu de reembolso con cargo al FEOGA-G. Esta situación reviste especial interés ya que, en estas condiciones, queda en manos de cual sea su aportación al presupuesto comunitario, una vez examinada la importancia que guarda dicho Fondo en las asignaciones redistributivas entre los países miembros, su posición final en los retornos totales presupuestarios. Por consiguiente se hace comprensible la batalla librada por el Reino Unido -país con un indicador significativamente alejado de la unidad- de cara a la reducción de sus contribuciones al presupuesto comunitario.

(21) No se ha procedido a reflejar los indicadores concernientes a España y Portugal dados los efectos distorsionadores que comportan sus período transitorios, hecho este que ya fue objeto de señalamiento con anterioridad.

Naturalmente, es necesario considerar que el valor del indicador percepciones FEOGA-G/P.F.A. dependerá, en el caso de cada país miembro en concreto, de su especialización productiva, dadas las desigualdades existentes en los niveles de sostenimiento proporcionados por las diferentes organizaciones comunes de mercado, y de sus índices de productividad.

Podemos definir el potencial de captación de recursos FEOGA-G por cada Estado miembro de la siguiente forma.

$$PTM_i - \text{FEOGA-G} = \sum_{s=1}^n \frac{\text{GASTOS FEOGA-G en OCMs}}{\text{TOTAL GASTOS FEOGA-G}} \times \frac{\text{P.F.A. si}}{\text{TPFAs}}$$

s=1 ..... n: organizaciones comunes de mercado.

i=1 .....12: Estados miembros.

En esta ecuación podemos observar que la participación teórica del Estado miembro del que se trate en la totalidad de los pagos efectuados por dicho fondo depende de dos componentes: del porcentaje que cada organización común de mercado representa sobre la totalidad de los gastos FEOGA-G y de la participación que ostenta dicho Estado miembro en la producción final agraria comunitaria en esa O.C.M.

Respecto al primer componente se han reflejado en el cuadro N° IV.17 los cálculos pertinentes a diferentes periodos de tiempo, pudiéndose comprobar importantes transformaciones en la estructura de participación de las diferentes O.C.M. en el gasto global, destacando la progresión seguida por las materias grasas, organización que llega a alcanzar un peso del 18,9% conforme a los créditos presupuestarios relativos al año 1990. En contraposición, el porcentaje correspondiente a los productos lácteos ha venido observando un constante y acentuado descenso. No obstante, esta última O.C.M. junto con la de cereales y carne vacuno -las tradicionales producciones continentales- siguen teniendo una importancia determinante en la estructura del gasto obteniendo las mismas indicadores en la relación gasto FEOGA-G/P.F.A. -véase los resultados arrojados por la columna número tres- superiores a la unidad. Por la contra, los productos típicamente mediterráneos arrojan coeficientes claramente inferiores a la unidad.

CUADRO No. IV.17

## PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS PRODUCTOS EN EL GASTO PRESUPUESTARIO DE LA C.E.

	1974-1976	1977-1979	1980-1982	1983-1985	1986-1988(1)			1990(2)
					1	2	3	
CEREALES Y ARROZ	15,0	14,5	16,8	13,0	16,1	11,8	1,4	16,9
AZUCAR	5,7	10,8	7,8	8,9	7,9	2,5	3,2	8,0
ACEITE DE OLIVA					3,2	4,1	0,8	
	6,1	5,2	8,8	10,0				18,9
OLEAGINOSAS					10,2	2,5	4,1	
PROTEAGINOSAS	0,3	0,5	0,6	1,2	2,4			2,6
PLANTAS TEXTILES Y GUSANOS DE SEDA	0,4	0,2	0,6	0,9	2,2	0,4	5,5	2,5
FRUTAS Y HORTALIZAS	3,4	3,1	6,8	7,7	3,6	10,9	0,3	4,9
VINO	3,0	1,0	4,0	5,5	4,4	5,4	0,8	5,3
TABACO	6,0	3,0	3,9	4,4	3,6	0,6	6,0	4,0
PRODUCTOS LACTEOS	40,2	51,4	34,8	31,3	23,4	19,1	1,2	16,4
CARNE DE VACUNO	17,2	8,3	12,1	12,9	12,6	13,2	1,0	8,3
CARNE DE OVINO Y CAPRINO			1,5	2,3	3,8	1,6	2,4	5,1
CARNE DE PORCINO	1,5	0,8	1,2	1,0	0,7	9,8	0,1	0,7
HUEVOS Y AVES	0,4	0,6	0,8	0,6	1,5	7,2	0,2	0,8
PTOS. NO INCLUIDOS EN EL ANEJO 2					2,4			2,6

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, situación agrícola en la Comunidad, varios años. Rapports financiers concernientes al FEOGA-G, presupuestos de 1990 y elaboración propia.

(1) El significado de las columnas pertenecientes al período 1986/1988 es el siguiente:

Columna 1: participación de los diferentes productos en el gasto presupuestario del FEOGA-G, sin considerar en los mismos los gastos de depreciación de stocks concernientes al año 1988 con la finalidad de mantener la homogeneidad de los gastos.

Columna 2: participación de cada producto en relación con la producción final agraria CEE-10 (datos de 1987).

Columna 3: razón entre las dos columnas anteriores (1)/(2)

(2) Presupuestos Generales correspondientes al año 1990, se han considerado unos gastos FEOGA-G (créditos iniciales) de 26.452 millones de ecus resultantes de descontar al total de gastos FEOGA-G (28.922 millones de ecus) los derivados de la cubrición de depreciación de stocks (1.470 millones de ecus) y la reserva monetaria para riesgos de cambio con unos créditos iniciales de 1.000 millones de ecus.

CUADRO No IV.18

PARTICIPACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA PRODUCCION FINAL AGRARIA COMUNITARIA PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRARIOS  
(AÑO 1987, EUR-12 (1) = 100)

BELG. DINAM. ALEMAN. GRECIA ESPAÑA FRANC. IRLAN. ITALIA LUXEMB. HOLANDA PORT. REINO U. EUR-12

CEREALES	1,1	9,0	25,2	4,0		32,3	1,4	14,3	0,1	1,4	12,2	100
ARROZ	0,0	0,0	0,0	7,2		5,1	0,0	87,8	0,0	0,0	0,0	100
AZUCAR	5,5	3,0	25,2	1,4		28,4	2,0	19,0	0,0	7,8	7,7	100
ACEITE DE OLIVA	0,0	0,0	0,0	29,0		0,0	0,0	71,0	0,0	0,0	0,0	100
OLEAGINOSAS	0,0	3,7	11,3	1,4		49,9	0,0	21,0	0,0	0,3	10,4	100
PLANTAS TEXTILES Y GUSANOS DE SEDA	1,2	0,0	0,0	85,1		13,2	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	100
FRUTAS Y HORTALIZAS	3,5	0,5	8,6	6,6	17,9	17,4	0,3	33,1	0,0	6,2	3,9	100
VINOS Y MOSTOS	0,0	0,0	10,8	1,2	9,3	49,1	0,0	29,5	0,1	0,0	0,0	100
TABACO	0,7	0,0	2,8	44,2		12,8	0,0	39,5	0,0	0,0	0,0	100
PRODUCTOS LACTEOS	2,9	4,7	22,1	2,0	5,2	23,1	4,0	5,2	0,3	11,6	11,2	100
CARNE DE VACUNO	5,2	2,7	20,9	1,3		29,2	6,5	16,3	0,2	6,5	11,3	100
CARNE DE PORCINO	7,0	11,0	27,5	2,0		15,4	1,2	12,3	0,1	14,7	8,8	100
CARNE DE OVINO Y CAPRINO	0,4	0,1	3,4	20,8		24,7	5,7	9,9	0,0	3,2	31,7	100
HUEVOS Y AVES	2,9	1,4	12,2	3,0	7,9(2)	24,8	1,1	21,9	0,0	9,3	15,3	100
TOTAL PRODUCCION	3,1	3,5	14,6	3,9	11,9	23,8	2,1	19,7	0,1	7,9	9,5	100

FUENTE: Informe de la situación de la agricultura en la Comunidad (1988) y elaboración propia.

(1) Sin disponibilidad de datos referentes a Portugal.

(2) Sin datos de carne de aves.



El hecho de que se den fuertes asimetrías en los índices de sostenimiento entre las diferentes O.C.M. aunado al peso que ostentan determinados países miembros en producciones con elevados índices -segundo de los componentes determinantes de la potencialidad de captación de recursos FEOGA-G- viene a explicar la comprobada concentración de las asignaciones de dichos fondos en torno a Alemania, Francia, Italia y Países Bajos. A estos efectos el cuadro nº IV.18 muestra las elevadas participaciones de los tres primeros países en la P.F.A. comunitaria de cereales, azúcar, carne de vacuno y porcino, siendo importante la participación de Holanda en ésta última producción y de Alemania, Francia y Países Bajos en las producciones lácteas. Respecto a la producción de oleaginosas son significativas las participaciones que ostentan Francia e Italia.

Finalmente en el cuadro Nº IV.19 han quedado reflejadas las participaciones teóricas de los Estados miembros en el FEOGA-G calculadas mediante la aplicación de la ecuación (2), siendo utilizados datos de P.F.A. referidos al año 1987, mientras que los porcentajes de participación de cada O.C.M. sobre el total de gastos FEOGA-G se refieren a la media del período 1986/1988. Por otra parte, se ha procedido al detallamiento de las participaciones reales observadas por país miembro y organización común de mercados, igualmente referidas a la media del período 1986/1988, con la finalidad de poder establecer comparaciones.

Si bien es necesario tomar con precaución los resultados obtenidos a la hora de efectuar una interpretación de los mismos, por los sesgos que puede incorporar la utilización de una base temporal tan breve como la utilizada, hay que tomar en cuenta que, dado que las participaciones relativas que tiene cada Estado miembro en las diferentes producciones agrarias son bastante estables a medio plazo, se requieren significativas variaciones en la participación de cada producto en los gastos FEOGA-G para que se produzcan cambios pronunciados en los mismos.

La comparación entre las participaciones teóricas y las participaciones reales por O.C.M. y país miembro vienen a corroborar los resultados obtenidos anteriormente respecto a la proporcionalidad existente entre las participaciones en las percepciones

CUADRO No IV.19

COMPARACION ENTRE LA PARTICIPACION REAL DE LOS PAGOS FEOGA-G A LOS PAISES MIEMBROS  
Y LA PARTICIPACION TEORICA SEGUN LAS PRINCIPALES O.C.M.  
(medias referidas al período 86/88)

	ALEMAN.		FRANCIA		ITALIA		P.BAJOS		BELGICA		R.UNIDO		IRLANDA		DINAMARCA		GRECIA		ESPAÑA		PORTUGAL	
	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R
CEREALES Y ARROZ	4,0	3,9	5,1	5,3	2,6	2,7	0,2	1,1	0,2	0,6	1,9	2,2	0,2	0,1	1,4	0,6	0,6	0,3	0,7		0,0	
AZUCAR	2,0	1,5	2,2	2,8	1,5	0,3	0,6	1,3	0,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2		0,0	
ACEITE DE OLIVA	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,7	0,3		0,2	
OLEAGINOSAS	1,2	2,7	5,5	2,4	2,3	1,9	0,0	0,8	0,0	0,8	1,1	0,9	0,0	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3		0,1	
PLANTAS TEXTILES	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	1,4	0,6		0,0	
FRUTAS Y LEGUMBRES	0,3	0,0	0,7	0,2	1,3	1,8	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,1		0,1	
VINO	0,5	0,0	2,2	1,6	1,3	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6		0,0	
TABACO	0,1	0,2	0,5	0,3	1,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	1,2	0,2		0,0	
PRODUCTOS LACTEOS	5,2	6,4	5,4	4,9	1,1	0,4	2,7	6,8	0,7	0,5	2,4	1,7	0,8	1,4	1,0	1,8	0,4	0,0	0,1		0,0	
CARNE DE VACUNO	2,6	2,7	3,6	3,6	1,8	1,3	0,7	0,7	0,6	0,2	1,3	1,2	0,7	2,5	0,3	0,6	0,1	0,0	0,1		0,0	
CARNE DE OVINO Y CAPRINO	0,1	0,1	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	1,4	1,5	0,0	0,3	0,0	0,0	0,9	0,3	0,6		0,1	
CARNE DE PORCINO	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0		0,0	
HUEVOS Y AVES	0,2	0,1	0,4	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
SUB TOTALES (1)	16,4	17,6	26,9	22,2	17,1	14,4	4,7	10,8	2,1	3,1	9,2	7,9	2,1	4,4	3,4	3,9	7,4	4,5	3,8		0,5	
MEDIA PAGOS TOTALES	18,5		23,7		14,8		12,3		3,6		7,9		4,6		4,6		5,7		3,9		0,4	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas, y rapports financieros de la Comisión respecto al FEOGA-G.

<1> La suma de los subtotales reales representa el 92,3% del total de los pagos FEOGA-G, quedando explicado el restante 7,7% por los pagos imputables a medidas agrimonométricas, otros mercados y otros gastos.

recibidas con cargo al FEOGA-G y las participaciones en la P.F.A. en el caso de los países en las que ambas alcanzan valores elevados.

A esta situación se ciñen, existiendo un buen ajuste entre los resultados teóricos y los valores reales, la O.C.M. de cereales en los casos de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; vacuno (Alemania, Francia e Italia); azúcar (Alemania y Francia) y productos lácteos, organización para la que se obtienen buenas correspondencias en los casos de Alemania y Francia, aunque no se de idéntica situación en los resultados obtenidos para el Reino Unido y, especialmente, Holanda, país éste último en el que la participación real en los gastos FEOGA-G se muestra muy superior a la que se desprendería de su participación en la producción final de esta O.C.M.

La única O.C.M. importante en la que los resultados demuestran un mal ajuste es el referente a productos oleaginosos.

Por la contra, en el caso de países con bajas participaciones en la P.F.A. y/o para aquellas O.C.M. cuyo porcentaje de participación en la estructura de gasto no es muy elevado, si bien los resultados demuestran ser bastante coherentes no se obtienen, por regla general, ajustes demasiado precisos entre los valores teóricos y los reales.

Sintetizando el análisis hasta aquí efectuado, hay que subrayar los criterios productivistas que guían las asignaciones del FEOGA-G por países miembros. El apoyo a esta afirmación viene dado por la proporcionalidad que sugiere esta distribución respecto a las participaciones de los países miembros en la producción final agraria comunitaria, siendo la misma especialmente acentuada en el caso de los países miembros en los que estas últimas alcanzan valores elevados, si exceptuamos los casos de los Países Bajos y el Reino Unido, cuya posición es diametralmente opuesta a éste respecto (22).

(22) Como tuvimos ocasión de comprobar, los Países Bajos obtenían una participación en el FEOGA-G superior a la que mantienen en la producción final agraria comunitaria, situación inversa a la registrada por el Reino Unido.

Dado que, por otra parte, se produce la paradoja de que estos mismos países son los máximos contribuyentes al sistema de recursos propios comunitario se desprende de aquí la importancia que cobra la anterior relación de proporcionalidad de cara a la optimización de sus retornos presupuestarios globales. Una buena prueba de este hecho lo constituye el ya citado caso británico y su percepción de una relación injusta en cuanto a su tratamiento. En otras palabras, los términos de equidad están evaluados en torno a la relación recursos aportados -recursos allegados en la que juega un papel crucial el papel redistribuidor del FEOGA-G. De esta forma, el consenso encuentra su basamento en el hecho de que las transferencias netas sean percibidas como justas o, cuando menos soportables, por parte de los países miembros, lo cual conduce a una situación en que, como afirma Von Witzke (23), "cualquier innovación que se pretenda introducir pasa a ser juzgada, aparte de su adaptación a las necesidades creadas por nuevas situaciones reales, por el baremo de que los costes transaccionales sean menores que los beneficios marginales".

Así pues, la ruptura del status creado en torno a la relación cargas-retornos conformado, en gran medida, en torno a la Política Agraria Común se alza como una condición indispensable para el reforzamiento del principio de solidaridad financiera -vía del gasto- en coordinación con una adaptación de las contribuciones de los Estados miembros en función de su efectivo potencial económico -vertiente del ingreso-. La ruptura por el lado del gasto exige efectuar una reflexión en torno a una asignación de los recursos del FEOGA-G que ignora las ostensibles diferencias existentes entre las estructuras productivas concernientes al sector primario, como demuestran los desniveles en los indicadores de productividad que las mismas ofrecen, dándose una correlación positiva entre sus valores y el grado de desarrollo global de las economías de los países miembros. Por otra parte, hay que tomar en cuenta el hecho del elevado porcentaje de la población activa nucleada en torno a las actividades agrarias en el caso de los Estados miembros con estructuras productivas más atrasadas.

(23) Harald Von Witzke and C. Ford Ronge "Agricultural Integration: problems and perspectives". *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*. Second Tarditi et al. Oxford Clarendon Press. 1989. (página nº 235).

Pese a que se podrían introducir mejoras teóricas en la redistribución de las asignaciones del FEOGA-G haciéndolas más compatibles con el principio de equidad a través de la amortiguación de las diferencias en los niveles de sostenimiento existentes entre las diferentes producciones, las mismas no dejarían de ser limitadas dado que la relación de las asignaciones en función de parámetros productivistas es consustancial con la propia funcionalidad de un Fondo cuya especificidad no es, como subraya la Comisión, la corrección de los desequilibrios regionales.

El análisis efectuado a lo largo del presente epígrafe en torno a las transferencias presupuestarias operadas por la política agrícola común encuentra su justificación en el hecho de que las mismas constituyen la percepción más clara, por parte de los países miembros, respecto a su posición como transferidores -perceptores netos, a través de su relación con los recursos aportados. No obstante, es preciso señalar que el método de los retornos presupuestarios adolece de ciertas insuficiencias metodológicas a la hora de evaluar sus resultados y que, por otra parte, los mismos no agotan el análisis de las transferencias económicas generadas por esta política comunitaria.

Respecto al primero de estos aspectos, V. Koester (1977) (24), señala la arbitrariedad subyacente en la imputación de los ingresos y contribuciones por cuenta del FEOGA-G entre los diferentes países miembros. Por el lado de las contribuciones el autor centra su crítica en las imputaciones derivadas de los prélèvements, al no tomarse en cuenta el hecho del destino final de las importaciones provenientes de terceros países. Por el lado de los pagos efectuados a los países miembros señala el hecho de que las exportaciones dirigidas hacia países no comunitarios -las cuales se ven beneficiadas por el mecanismo de restituciones a la exportación- no se corresponden con las cantidades que serían exportadas en el caso de su hipotética no pertenencia a la Comunidad.

La anterior crítica nos conduce de lleno a la segunda de las consideraciones efectuadas más arriba. En este sentido, numerosos autores han seguido una línea de investigación basada en la evaluación de los costes-beneficios derivados de la PAC desde

(24) V. Koester "The redistributive effects of the Common agricultural financial system". European Review of Agricultural Economics. Vol. 4-4. 1987.

una perspectiva global -enfoque teórico del bienestar (25)- en la que encuentran conjunción los efectos que esta política opera desde una vertiente estrictamente presupuestaria y los que se derivan de las ganancias-pérdidas netas en que se concreta dicha política para los productores y consumidores de los países miembros. Aunque los supuestos y métodos analíticos difieren entre los diferentes trabajos, los resultados de las transferencias económicas globales vienen a depender, para cada caso en concreto, de los niveles de autosuficiencia alcanzados -diferencias entre las cantidades producidas

$$C_j = b_j \sum_{k=1}^n \sum_{j=1}^{12} (q_{jkA} - q_{jKN})(P_{kK} - P_{wK}) - \sum_{k=1}^n (q_{jKA} - q_{jKN})(P_{kK} - P_{wK}) \quad [31]$$

donde  $C_j$ : coste (beneficio) que implica la PAC vía FEOGA-G para un país  $j$ .

$b_j$ : cuota nacional de contribución al FEOGA-G

$q_{jKA}$ : producción en el país  $j$  del producto  $k$ .

$q_{jKN}$ : consumo en el país  $j$  del producto  $k$ .

$P_{kK}$ : precio comunitario del producto  $k$ .

$P_{wK}$ : precio mundial del producto  $k$ .

$K=1, \dots, n$ , diferentes productos agrícolas

$j=1, \dots, 12$ , diferentes países miembros comunitarios.

(25) El marco conceptual que brinda este enfoque ha encontrado diversos campos de utilización ya que, aparte de poder ser empleado en la evaluación de las transferencias económicas operadas entre los países miembros de la Comunidad -casos de los trabajos de V. Koester (1977); Buckwell, Harvey, Thomson y Parton (1982), Kirschke (1983) y Barceló Vilá (1989), entre otros-, el mismo ha sido aplicado por parte de algunos de estos autores en la identificación de los precios agrícolas maximizadores de su grado de bienestar y en la evaluación de la incidencia que conllevaría la formulación de diferentes hipótesis sobre rebajas en los niveles de protección. Un excelente trabajo acerca de una muestra de los estudios emprendidos desde este enfoque para países comprendidos en el área de la O.C.D.E., sus resultados y limitaciones es el de Alan Winters "Las consecuencias Económicas del Apoyo a la Agricultura: una investigación". El Futuro de la Agricultura. Revista nº 4 - 1987 del Instituto de Estudios Económicos.

y las consumidas (26)- de las diferencias existentes entre los precios internos y mundiales por tipo de producto y del porcentaje con que contribuye cada país miembro al sostenimiento del Fondo. Estas relaciones quedan expresadas en la conocida fórmula de Koester (ver página anterior).

Si comparamos esta formulación con la que fue objeto de utilización en el cálculo de los retornos presupuestarios derivados del FEOGA-G -véase nuevamente la expresión <1> encontraremos una estrecha similitud entre ambas. En efecto, aunque en las transferencias presupuestarias no aparece explicitada la diferencia entre los precios mundiales y los precios comunitarios, la misma se encuentra implícita en aquellas, ya que si un país miembro se caracteriza por la situación de ser un exportador neto hacia países terceros se verá beneficiado por la vía de restituciones a la exportación, lo que supondrá una transferencia financiera a su favor que habrá que comparar con su aportación al presupuesto comunitario, en el que estas restituciones entran a conformar parte del componente de gastos. En situación inversa, un país importador neto de productos agrarios procedentes de terceros países se abastece a precios comunitarios superiores a los mundiales lo que le supondrá un coste derivado de su pertenencia a la Comunidad vía *prélèvements*, los cuales habrá que relacionar con su aportación al presupuesto comunitario, en el que estos derechos reguladores entran a integrarse como parte del componente de ingresos.

No obstante, hay que tomar en cuenta el hecho de que en la formulación de Koester se consideran las diferencias absolutas que existen entre producción y consumo para cada país miembro, y esta sobreproducción solo puede encontrar salidas bien sea a través del propio consumo en dicho país, a través de los regímenes de intervención y regulación de mercados, mediante su salida hacia mercados de terceros

(26) Tómese en cuenta, a estos efectos, que cuanto mayor sea el exceso del nivel de producción respecto al consumo en relación al exceso de oferta global a escala comunitaria el país miembro en cuestión tendrá una mayor capacidad de externalización de costes sobre el resto de los países. De aquí se desprende la posición que sustentaban los británicos en el proceso de negociación de su adhesión frente a un sistema que consideraba a las importaciones como responsables de las exportaciones. Este planteamiento resultaba totalmente lógico dado que, por su carácter de importador neto, la integración en la PAC suponía en su caso un alto coste presupuestario, un deterioro en la balanza de pagos y un sustancial incremento de costes para los consumidores; por consiguiente consideraban que el sistema vigente no era "extensible" a una Comunidad ampliada.

países, o, finalmente, en el propio comercio intracomunitario. Precisamente, si tomamos en cuenta las transferencias que se operan a través del comercio agrario intracomunitario y las agregamos a las conocidas transferencias presupuestarias obtendremos -pese a las observaciones de Koester y teniendo presente las diferencias metodológicas existentes entre ambos métodos- una buena aproximación al conocimiento de las transferencias económicas globales entre los diferentes países miembros derivadas de la existencia de la P.A.C.

Así pues tendremos que:

$$\text{Transferencias económicas globales}_i = \text{RP FEOGA-G}_i + (X_{\text{intra}} - M_{\text{intra}})_i \quad <4>$$

donde  $\text{RP FEOGA-G}_i$ : retornos presupuestarios netos derivados del FEOGA-G imputables al país  $i$ . y  $(X_{\text{intra}} - M_{\text{intra}})_i$ : saldo del comercio agrario intracomunitario correspondiente a dicho país.

En realidad las transferencias incorporadas a través del comercio agrario intra-comunitario expresan un coste/beneficio de oportunidad para los países miembros, dado que en el caso de su no pertenencia a la Comunidad, pero con el supuesto del mantenimiento de la misma política de sostén de precios, un país importador neto obtendría unos ingresos presupuestarios vía *prélèvements*, mientras que un país exportador neto incurriría en un gasto derivado del mecanismo de restituciones a la exportación. Por consiguiente, el hecho de su pertenencia a la Comunidad se materializa en un ahorro de restituciones para los países exportadores y una pérdida equivalente de ingresos para los países importadores netos (27).

(27) Es necesario observar que la estimación de las transferencias vía comercio intracomunitario precisaría, así pues, tomar en cuenta las diferencias de precios existentes entre la Comunidad y sus homónimos mundiales por tipo de producto conforme a la siguiente expresión:  $\sum_{j=1}^n [X_{ij} - M_{ij}](P_i^c - P_m^j)$ , donde  $j=1 \dots n$  son los diferentes productos objeto del tráfico intercomunitario. No obstante, dada la finalidad del presente epígrafe, mantendremos como método estimativo aproximativo de las transferencias económicas globales la formulación concretada en la expresión <4>, lo cual conlleva su no consideración en estrictos términos de coste/beneficio de oportunidad.



Por otra parte es necesario tomar en cuenta las interrelaciones que pueden existir entre transferencias presupuestarias y transferencias comerciales intracomunitarias, dado que un retroceso en las exportaciones agrícolas intracomunitarias por parte de un país miembro puede provocar la reorientación de las mismas hacia mercados de terceros países, con lo que se operaría un trasvase desde las transferencias comerciales internas hacia transferencias presupuestarias a través de su captación de restituciones a la exportación. De aquí se desprende una posibilidad de presión sobre el presupuesto comunitario por parte de aquellos países que observasen una declinación en su posición de exportadores netos en los flujos comunitarios, ya que los mismos estarían, posiblemente, interesados en un incremento del presupuesto FEOGA-G que viabilice la salida de sus excedentes mediante un proceso de externalización de costes al resto de los países miembros.

En el cuadro N° IV.20 aparecen reflejadas las importaciones y exportaciones intracomunitarias por países miembros para los años 1981 y 1988, tanto en valores absolutos -millones de ecus- como en porcentajes. Previamente es necesario hacer notar el hecho de que la suma de las importaciones no coincide con la suma de las exportaciones dado que las mismas se basan en corrientes de cambios ficticios estimadas a partir de balances de autoaprovisionamiento.

Como se puede comprobar el tráfico comercial aparece bastante concentrado, Alemania, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido y Bélgica-Luxemburgo son los países miembros con mayor peso en la estructura de las importaciones. Por otra parte, los tres primeros Estados citados vienen a explicar un porcentaje considerable de las exportaciones, destacando las participaciones de Holanda y Francia, el 22,3 y 23,6 por ciento respectivamente en el año 1988. En el cuadro n° IV.21 se recoge la evolución de los saldos netos (exportaciones - importaciones) del comercio agrario intracomunitario por Estados miembros para el período 1981-1988. Destaca en la lectura de los resultados los elevados déficits registrados a lo largo del período por Alemania, Reino Unido e Italia, los dos primeros de estos países, como se pudo comprobar anteriormente, se caracterizaban por su posicionamiento como transferidores netos en los retornos presupuestarios del FEOGA-G, mientras que Italia

CLASO No IV.20

COMERCIO INTRACOMUNITARIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. EUR 12.

	1981					1982 (1)				
	IMPORTACIONES	%	EXPORTACIONES	%	SALDO	IMPORTACIONES	%	EXPORTACIONES	%	SALDO
	MILOES		MILOES		MILOES	MILOES		MILOES		MILOES
BELICA-LUXEMBURGO	3030	11,3	4390	9,7	-660	7361	9,4	7301	9,9	160
DINAMARCA	921	2,1	3330	7,4	2409	1346	2,6	4012	5,3	2666
ALEMANIA	11051	24,6	6341	13,6	-4710	17670	22,4	10623	14,0	-7047
GRACIA	466	1,5	491	1,1	-125	1308	1,9	690	0,9	-618
ESPAÑA	735	1,4	1008	3,9	-1005	2436	3,1	4136	5,4	1600
FRANCIA	6051	14,7	9301	20,5	2730	11740	14,7	17023	22,6	6183
IRLANDA	973	2,2	1607	3,5	677	1397	1,8	3297	4,3	1900
ITALIA	4706	15,0	3151	6,9	-3355	12913	16,6	3006	4,0	-9907
PAIA	4460	10,0	10836	23,9	6376	9051	11,9	10957	22,3	7706
PORTUGAL	232	0,6	309	0,7	57	884	1,1	395	0,5	-489
REINO UNIDO	7629	16,3	3239	7,3	-4390	11258	14,4	5290	6,9	-5968
EUR-12	44625	100,0	43296	100,0		77990	100,0	76022	100,0	

FUENTES: Informe sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad (varios años). Comisión de las Comunidades Europeas y elaboraciones propias.  
(1) Estimación de la Dirección General de Agricultura.

**Cuadro IV.21**

**SALDOS NETOS DEL COMERCIO AGRARIO INTRACOMUNITARIO (EXPORTACIONES-IMPORTACIONES) EUR.12**

Periodo 1961/1967  
(millones de Ecuas)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	TASA ANUAL ACUM. DE CRECIMIENTO 1961/1968	
									IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
BELGICA-LUXEMBURGO	-668	-196	-273	-420	-376	9	312	140	3,3	7,9
DINAMARCA	2429	2043	2056	2385	2730	2707	2631	2044	7,9	2,6
ALEMANIA	-4810	-5134	-5537	-5410	-5009	-6791	-7070	-7047	6,9	7,9
GRECIA	-167	-301	-110	-30	-344	-203	-445	-810	12,6	5,0
ESPAÑA	1065		1029	1641	1635	1110	1614	1688	10,7	12,6
FRANCIA	2730	2801	3532	4123	4309	4109	4332	6185	8,7	9,9
IRLANDA	677	681	886	1194	1230	1104	1602	1900	3,3	10,8
ITALIA	-3935	-4743	-3573	-3917	-7491	-7743	-7049	-7905	9,8	6,8
PAISES BAJOS	6370	6048	7430	8207	8000	8937	8473	7706	11,0	6,6
PORTUGAL	37		212	231	134	86	-179	-293	19,7	9,8
REINO UNIDO	-3430	-3043	-4434	-5305	-5423	-4361	-4629	-5968	3,7	4,7

FUENTE: Elaboración propia en base a datos informados anuales de la Comisión sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad. Bruselas

se situaba, en idéntico periodo, como perceptor neto. En situación inversa, destacan los superávits obtenidos por Holanda, Dinamarca, Irlanda y Francia, países estos que resultaban, todos ellos, beneficiados respecto a las transferencias presupuestarias derivadas del FEOGA-G, por lo que su posición en las transferencias económicas globales se ve, así pues, reforzada.

Naturalmente, hay que tener presente las distorsiones que sobre los intercambios intracomunitarios han venido operando los montantes compensatorios monetarios que, como se recordará, configuran un instrumento cuyo origen estriba en evitar las posibles desviaciones de comercio que pueden darse para ciertos productos agrícolas como consecuencia de la existencia de diferentes tipos de conversión agrícola, necesariamente fijos y no alineados, en los distintos países. Esta situación provoca que los precios agrarios expresados en ecus no coincidan de país a país cuando sean convertidos a las respectivas monedas nacionales con la ayuda de los mencionados tipos de conversión (28). No obstante, la Comisión de las Comunidades Europeas ha venido precisando reiteradas veces la imposibilidad material de aislar e identificar de forma

(28) Como consecuencia de la existencia de Montantes Compensatorios Monetarios los precios comunitarios deberían ser ajustados en el caso de cada país en concreto según el signo de los mismos. A estos efectos debe tomarse en cuenta que los montantes pueden tomarse como un indicador de los diferenciales de precios existentes entre los diferentes Estados miembros por la separación entre tipos verdes y tipos reales de mercado (desviación monetaria). En concreto el ajuste a introducir cobraría la siguiente expresión:

$$PC^j_i \times tcv = Pc^j_i \times tv^j_i \rightarrow PC^j_i = Pc^j_i \times \left( \frac{tv^j_i}{tcv} \right)$$

donde  $Pc^j_i$  = precio Comunitario para el producto j.

$Pc^j_i$  = precio Comunitario ajustado para el país i y el producto j.

$tv^j_i$  = tipo de cambio verde (moneda nacional/ecu) para el país i y el producto j.

$tcv$  = tipo de cambio central verde.

clara y rotunda los efectos derivados de la aplicación de éste mecanismo(29).

Finalmente, en el cuadro nº IV.22 se expone la evolución de las transferencias económicas globales -agregación de los retornos presupuestarios FEOGA-G y los saldos netos del comercio agrario intracomunitario- en millones de ECUS y en porcentaje sobre la producción final agraria pertinente a cada Estado miembro. Destacan las elevadas transferencias negativas registradas por Alemania, Reino Unido e Italia, teniendo las mismas una trayectoria creciente en el período 1981-1988. Respecto a los países que registran transferencias económicas positivas vía P.A.C. cabe subrayar el fuerte peso que las mismas adquieren en relación con la P.F.A. en los casos de los Países Bajos, Irlanda y Dinamarca.

(29) La Comisión ha efectuado en diferentes años estudios sobre los efectos del sistema agrimonetario siendo el último disponible el referido al período 1981-1985 (COM (87) 168 final). En concreto, los mismos intentan correlacionar la evolución seguida por los MCM con la pertinente a diversos agregados económicos -producción final agraria, consumo intermedio y valor añadido bruto a precios de mercado- según países miembros y con la trayectoria seguida por el comercio agrario intracomunitario. Pese a las expuestas dificultades para llegar a conclusiones determinantes respecto a estos efectos, la Comisión señala la mayor convergencia comprobada en la evolución de las tasas de crecimiento de los tres agregados citados según países miembros y una situación agrimonetaria más estable a partir de la década de los ochenta, en contraste con la evolución registrada en la década de los setenta. Aún siendo resaltada la contribución que a estos resultados ha podido aportar los factores no monetarios -en especial las medidas de control de oferta- la Comisión atribuye una gran importancia a los esfuerzos efectuados en esa década para la desmovilización de los MCM positivos -aplicación del sistema Switch over a través del R (CEE) 855/84 así como a la mayor flexibilidad introducida a partir de 1983 mediante la modulación de los montantes según productos.

Respecto a los intercambios intracomunitarios, la principal conclusión aportada es que los factores monetarios revelan su importancia al observar la localización de determinadas existencias de intervención. Este fenómeno parece más acentuado en el caso de los productos animales que en los vegetales. En concreto, los factores monetarios son especialmente importantes en el mercado de los productos lácteos (existencias en los Estados miembros con M.C.M. positivos, fundamentalmente en Alemania).

CUADRO No 1V.22

## EVOLUCION DE LAS TRANSFERENCIAS ECONOMICAS GLOBALES: RETORNOS-PRESUPUESTARIOS-FEOGA-G

	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	M.ECUS	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	M.ECUS	XP.F.A.	
ALEMANIA	-6133	-6620	-23,6	-6897,7	-25,5	-7292,2	-25,9	-7944,4	-29,5	-8185,8	-29,7	-9159,5	-35,5	-9981,8	-37,0	
REINO UNIDO	-4071	-3809	-19,8	-6222,0	-32,8	-7952,2	-39,4	-7376,8	-38,0	-5585,4	-32,1	-6600,0	-39,4	-7553,6	-41,7	
BELGICA-LUXEMBURGO	-831	-386	-8,1	-525,2	-11,1	-683	-12,7	-480,6	-8,8	-28,0	-0,5	-12,7	-0,2	-382,4	-6,8	
FRANCIA	2043	2567	6,7	4004,1	10,5	4179,6	10,5	4998,2	12,2	4970,5	11,6	5457,9	12,9	6339,1	-14,9	
ITALIA	-2991	-3743	-9,6	-4805,0	-15,0	-4536,9	-13,8	-6822,0	-20,6	-7816,2	-22,0	-7323,2	-21,0	-7300,3	-21,3	
IRLANDA	1007	1059	29,7	1315,9	38,4	1858,5	47,6	2199,8	57,7	2175,7	59,2	2417,4	66,0	2679,9	65,8	
DINAMARCA	2685	3134	51,8	3205,1	54,5	3079,7	45,9	3113,9	46,8	3239,3	49,5	3137,6	50,2	3007,1	47,3	
PAISES BAJOS	6677	7365	57,8	8072,2	62,5	8924,9	64,9	8707,1	63,8	9731,5	68,8	9665,0	69,3	9500,8	66,4	
GRECIA				644,8	9,0	654,6	8,1	552,7	7,0	683,6	9,7	665,9	9,7	210,2	2,9	
ESPAÑA										-167,0	-0,8	1113,9	5,3	1726,5	7,4	
PORTUGAL										-60,6		-261,9		-400,2	-13,0	

## V LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

La Historia de la P.A.C es la historia de una reforma continuada, impulsada a golpes de crisis financieras -la presión presupuestaria como factor privilegiado en la dinámica de las transformaciones de esta política- lo que explica que numerosos críticos expongan las frecuentes incoherencias en las que se ha incurrido en el proceso de toma de decisiones, resultando privilegiado el corto plazo en lugar de abordarse el diseño de líneas directrices sobre la base de un horizonte a medio y largo plazo. Como expresa M. Petit<sup>1</sup>, las reformas se han emprendido cuando el "coste político de la no decisión" resultaba excesivamente elevado en términos financieros.

La correlación entre la introducción de reformas en la gestión y administración de los mercados y las presiones presupuestarias es evidente. En este sentido no es casual la existencia de dos etapas diferenciadas en la evolución de la política agrícola común; un periodo expansivo, fundamentado en la construcción y en el funcionamiento no problemático de esta política, etapa comprendida de forma aproximada entre mediados de los sesenta y finales de los setenta, y un periodo convulsivo y de crisis reiteradas en el que se entra a finales de esta última década,

---

<sup>1</sup>"La Política Agrícola Común: problemática y perspectiva de Futuro", Revista de Estudios Agrosociales Núm.140, abril- junio 1987.

agudizándose esta problemática en el transcurso de los ochenta, años en los que se abriría un periodo de severo cuestionamiento de la P.A.C., resultando, en consecuencia, notablemente acelerado el curso de las reformas.

La anterior afirmación no pretende ignorar la importancia que han podido contraer otros factores determinantes. la concertación internacional<sup>2</sup> y las sucesivas ampliaciones experimentadas por la Comunidad son casos válidos a este respecto. No obstante, como ya se expuso anteriormente, parece ser una opinión compartida por parte de numerosos autores el hecho de que los factores internacionales no parecen haber pesado de forma decisiva en el impulso de las reformas. Por su parte, parece claro que el segundo factor, ampliaciones de los países miembros, ha ejercido su influencia a través de las propias tensiones generadas sobre el marco financiero<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>El libro verde de la Comisión - Perspectivas de la Política Agrícola Común COM (85) 333 final, 13 julio de 1985 - alude a la "necesidad de tomar en cuenta las realidades internacionales" y la "necesidad de asunción de responsabilidades por la posición que la C.E.E. ocupa en el comercio agrario internacional". Otro ejemplo, a este respecto, viene dado por la Comunicación de la Comisión COM (87) 410 final del 4 agosto de 1987 - Balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la Política Agrícola Común - en el que se evalúan las reformas emprendidas hasta esa fecha, explicitándose los siguientes cuatro objetivos que se pretendían cubrir con las mismas:

- El control de la producción y de los gastos.
- La reducción de las existencias.
- La preservación del modelo europeo de agricultura y la definición de las perspectivas de dicha agricultura.
- La concertación internacional.

<sup>3</sup>El caso del cheque británico resulta paradigmático a este respecto; por su parte en el propio Libro verde subyace la necesidad de acomodación de la P.A.C. ante el entonces inminente ingreso de España y Portugal en la Comunidad.



A lo largo del presente capítulo se expondrán las principales etapas evolutivas de las secciones garantía y orientación de F.E.O.G.A., evidenciándose el hecho de una creciente articulación entre ambas, como respuesta al desequilibrio estructural entre la oferta productiva y la capacidad de absorción de la demanda, e imponiéndose la necesidad de instrumentar políticas más orientadas a los dictados del mercado.

#### V.1 Evolución de la sección Garantía

##### V.1.1. Primeros antecedentes.

Ya en el propio Memorándum de 1968 sobre las reformas de la Agricultura Europea - Plan Mansholt- la Comisión preconizaba la necesidad de la puesta en juego de una serie de medidas a corto y medio plazo tendentes a alcanzar un equilibrio en los mercados de la leche, el azúcar, las materias grasas, las frutas y las hortalizas, introduciéndose un conjunto de readaptaciones a tales efectos desde principios de los setenta. En octubre de 1973, como consecuencia de la nueva ampliación -Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido- el Memorándum COM (73)/ 850 final reiteraba la propuesta de nuevas medidas a ser introducidas en el periodo 1973/1978 con la finalidad de amortiguar los desequilibrios existentes en varios mercados y, muy

particularmente, en los casos de los cereales y la leche. En referencia a este último sector, dados los excedentes de producción existentes, se propuso la posibilidad de imponer una cotización temporal que gravase las entregas realizadas por los productores a las industrias lácteas, permitiendo reducciones en la oferta que no fuesen gravosas para los consumidores. Cuatro años mas tarde, en 1977, esta propuesta quedaría concretada en la instrumentación de la denominada "tasa de corresponsabilidad". Con anterioridad, en el año 1976, se había iniciado un programa de acción para dicho producto, al igual que ocurriría en 1978 con el caso del vino.

No obstante, no sería sino a partir de los ochenta cuando realmente se abordase con mayor profundidad el problema del control de la producción en diferentes sectores agrarios, ante la gravedad que habían cobrado los excedentes. El peligro del "estallido financiero" de la P.A.C. aparecía, así pues, con toda su fuerza, imponiéndose la idea de que la garantía total para cantidades ilimitadas de producción era insostenible en la práctica.

La cuestión del cheque británico, justificado por las diferencias entre los recursos aportados y los retornos financieros obtenidos vía P.A.C. por parte del Reino Unido, junto con los desacuerdos existentes entre los diferentes países miembros respecto al propio cheque en sí y al reparto de la carga de los reembolsos concedidos en 1980 y 1981, sirvió, sin ninguna duda, de detonante para el

emprendimiento de nuevas medidas restrictivas. Por otra parte, hay que tener en cuenta la proximidad de la segunda ampliación (Grecia), y las tensiones financieras acrecentadas que de la misma era lógico esperar. De hecho, en el periodo comprendido entre 1977 y 1981 se llevó a la práctica una política más restrictiva en materia de precios agrarios, en términos comparativos con la evolución que se venía siguiendo desde principios de los setenta.

Es en este complejo marco de situación donde hay que inscribir el Mandato de 30 de mayo de 1980, efectuado por el Consejo de Ministros a la Comisión para que presentara, por una parte, proposiciones que permitieran, mediante el desarrollo de nuevas políticas comunes, la obtención de un mayor reequilibrio de las relaciones financieras y, por otra, propuestas sobre medidas que resultasen en una reducción de los costes de la P.A.C. ante las tensiones presupuestarias que podrían generar sobre el presupuesto comunitario la obtención de excedentes de forma acelerada.

Posteriormente tendría lugar la Comunicación de la Comisión al Consejo de 5 de diciembre de 1980 (COM (80) 800 final), el Informe elaborado por ésta a cerca del Mandato (COM (81) 300 final) y el Memorándum complementario a dicho Informe, en el que se analiza la situación de la agricultura comunitaria estableciéndose una serie de orientaciones para la misma. En concreto el Memorándum se articularía sobre los siguientes ejes:

- Reconocimiento de las necesidades de adaptación de la P.A.C. aun dentro del respeto del art. 39 del Tratado: asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. De esta forma el informe examinaba, en el horizonte de 1988, las evoluciones de los principales productos agrarios y los objetivos de producción para el mismo, decantándose por la necesidad de establecer umbrales de garantía en función de la demanda interna y del comercio exterior<sup>4</sup> -precisamente sería en este año (1981) cuando se afinaría el concepto de estabilizador presupuestario por parte de la Comisión- intervenciones limitadas y un mayor recurso en la aplicación del principio de corresponsabilidad, concepto nada novedoso si se toma en cuenta que el mismo se venía aplicando desde la propia instauración del reglamento del azúcar en el año 1967.

- Necesidad de inscribir estas orientaciones en el

---

<sup>4</sup>En realidad, tanto el concepto de umbral de garantía como el de tasa de corresponsabilidad responden al principio de corresponsabilidad financiera de los productores en su acepción más amplia al hacer que estos compartan los costes de sostenimiento de las organizaciones comunes de mercado. No obstante su instrumentación técnica es diferente. Los umbrales de garantía se concretan en penalizaciones arbitradas a través de la reducción de los precios institucionales y/o de las ayudas cuando la producción excede a una determinada cantidad prefijada. Las modalidades en su puesta en práctica son variables, adaptándose las mismas a las peculiaridades propias de cada O.C.M.

Las tasas de corresponsabilidad resultan en el devengo de un impuesto a los productores o fabricantes girados sobre los precios institucionales, de intervención o indicativos, cuando los productos entran en fase de transformación, comercialización o son dirigidos hacia la intervención. Los fondos así recolectados pasan a conformar un recurso de la sección garantía del FEOGA.

contexto de crisis económica que experimentaba la Comunidad, de ahí que el Memorándum explicita que "cualquier incitación al éxodo rural debe ser proscrito, y la afectación de recursos públicos debe tomar en cuenta esta evolución del empleo".

- La alineación general y sistemática de los precios comunitarios a los mundiales no puede constituir una orientación política válida.

- Necesidad de reforzar el F.E.O.G.A. en paralelo a la adaptación de los mercados a la nueva realidad.

- Necesidad de diversificación de las producciones, privilegiando las no excedentarias.

- Necesidad de aplicar mecanismos alternativos al de precios para el sostenimiento de las rentas: ayudas directas.

Los objetivos enunciados por el Informe en relación a la P.A.C. eran los siguientes:

1.- La política de precios debe tender a eliminar la diferencia entre los precios comunitarios y los precios practicados por los principales países competidores de la Comunidad, con objeto de mejorar la competitividad y establecer una jerarquía de precios que conduzca a un reequilibrio de la producción.

2.- Una política de exportación activa, que permita cumplir los compromisos internacionales de la Comunidad .

3.- Las garantías a nivel de precios serán moduladas en función de los objetivos de producción comunitarios.

4.- Una política estructural activa concebida en función de las necesidades de las diversas regiones agrícolas.

5.- Se debe prever la posibilidad de sostener las rentas de algunos productores en circunstancias determinadas.

6.- Se perfeccionará el control de calidad a nivel comunitario, asimismo la Comunidad ejercerá un control financiero sobre los gastos del F.E.O.G.A.

7.- Se observará una disciplina más rigurosa en materia de ayudas nacionales, con objeto de no socavar las políticas comunes.

En realidad el Informe elaborado por la Comisión en respuesta al Mandato viene a avalar las posiciones sustentadas por esta Institución en una serie de documentos iniciados a partir de los setenta, en los que refleja los peligros de sobreproducción del sector y la necesidad de tomar medidas al respecto. Así pues, su importancia radica

en su constitución como documento de síntesis, siendo retomadas sus orientaciones en la elaboración del cuerpo central de propuestas del famoso "libro verde". Así mismo, el Informe sirve de marco de referencia temporal respecto a los retrasos que se producen entre la generación de nuevas orientaciones y la aceptación y asunción de las mismas en el cuerpo legal. El caso de las ayudas directas a las rentas constituye un claro exponente a este respecto, no siendo objeto de desarrollo reglamentario las mismas hasta 1989.

No obstante, las propuestas referentes a la necesidad de desarrollar con mayor rigor el principio de corresponsabilidad y garantía limitada se concretaron en la aplicación, a partir del 1 de julio de 1981, de la corresponsabilidad financiera total al sector del azúcar y en la implantación, en el marco de decisiones adoptadas sobre precios agrícolas para la campaña 1982/1983, de umbrales de garantía a diversas producciones, bien mediante modificaciones de los reglamentos de base, bien mediante la aplicación de reglamentos específicos.

En concreto, se fijaron umbrales de garantía para los cereales, excepto trigo duro, (119,5 millones de toneladas), leche (incremento en un 0,5% de las entregas efectuadas a las industrias lácteas en 1981), frutas y hortalizas transformadas (concentrado de tomate, 2,987 millones de toneladas; tomates pelados frescos, 1,307 millones de toneladas; productos transformados a base de

tomate, 4,7 millones de toneladas), colza y nabina (2,15 millones de toneladas).<sup>5</sup> Sin embargo, la experiencia de estos umbrales no fue excesivamente positiva, como se reconocería en el propio memorándum sobre la reforma de la O.C.M. de los cereales<sup>6</sup>, si se tiene en cuenta la esterilización que sufrieron los mismos como consecuencia de la intensificación de presiones en favor de la evolución de los precios agrarios. De hecho, las campañas 1981/1982 y 1982/1983 vinieron caracterizadas por un fuerte repunte en el incremento de los precios agrarios comunes (un 9,3 y un 10,3 por ciento de incremento, respectivamente). Así pues, la exposición de este instrumento a las resultas de las negociaciones en el seno del Consejo de Ministros puso de manifiesto la endebles del mismo a la hora de obtener resultados claros en el control de la oferta agraria.

---

<sup>5</sup>Por su parte, las limitaciones en las ayudas a la producción del algodón ya habían sido contempladas en las disposiciones del Protocolo de adhesión de Grecia; mientras que en el caso del tabaco y el lúpulo, sus respectivas O.C.M. incluyen limitaciones, que, sin ser equivalentes a los umbrales de producción, suponen topes a las ayudas o a los precios en determinadas condiciones.

<sup>6</sup> Los Memorándums de reforma de la O.C.M. de los cereales y de la carne de vacuno fueron lanzados por la Comisión en el año 1985, en conjunción con el documento "Un futuro de la Agricultura europea", en el que se detallan las orientaciones para la P.A.C. tras la celebración de consultas en el marco del libro verde



#### V.1.2 La Reforma de 1984.

El año 1984 resultó, tal y como hemos comprobado, un año crítico para las finanzas comunitarias, siendo necesaria la aprobación de un presupuesto rectificativo y suplementario por 1.833 millones de ecus. Este desequilibrio motivó que el problema marco financiero -disciplina presupuestaria constituyese, junto con el estudio del desarrollo de nuevas políticas comunitarias y la previsible tercera ampliación comunitaria, el foco central de atención del Consejo Europeo de Stuttgart desarrollado el 17 de junio de 1983. Pese al enjuiciamiento crítico de esta política la declaración final del Consejo confirmó que los principios de la P.A.C. debían ser mantenidos, si bien era necesario adoptar medidas correctoras. Tras el fracaso del Consejo de Atenas, en el marco de discusión del paquete de precios y de las medidas conexas correspondiente a la campaña 1984/1985, se llegaría a un acuerdo respecto a la racionalización de la P.A.C. concretado en los siguientes puntos:

- Necesidad de seguir ampliando y hacer extensivo a otras O.C.M. el mecanismo de umbrales de garantía.
- Introducción del sistema de cuotas en el sector lácteo.

- Desmantelamiento progresivo de los Montantes Compensatorios Monetarios

- Una política de precios realista con las condiciones de mercado.

- Racionalización de las ayudas y primas a diversos productos.

Los resultados del Acuerdo venían a satisfacer, parcialmente, las demandas de países como Alemania, Inglaterra y Holanda sobre la racionalización de la P.A.C. antes de afrontar la ampliación de los recursos financieros comunitarios, posibilitando -de esta forma- el célebre Acuerdo de Fointeneblau de junio de 1984. A partir de 1984 se hizo extensivo el sistema de umbrales de garantía al trigo duro, el girasol, a otras frutas y hortalizas transformadas -pasas y otros productos transformados del tomate-, se reforzó el sistema de destilación obligatoria del vino imponiéndose precios más bajos para las cantidades fijadas anualmente por la Comisión, siendo las mismas objeto de reparto, en el marco de los Comités de gestión, entre las diferentes regiones. Así mismo, se estableció una limitación de ayudas a la producción, para cantidades fijas previamente determinadas, en el caso de las frutas en almíbar.

Adicionalmente, el Consejo recogió las orientaciones anunciadas por la Comisión en su documento COM (8) 500, de

28 de julio de 1983, en materia de umbrales de garantía, subrayando la conveniencia de introducir dicho mecanismo en las O.C.M. que tuviesen o corriesen el riesgo potencial de registrar excedentes o experimentar un rápido crecimiento en sus niveles de gasto. Los umbrales de garantía quedarían configurados como la imposición de una disciplina administrativa que limitase las garantías concedidas a los productores, controlando las cantidades ofrecidas como alternativa a la ley de hierro de reducción de los precios agrarios.

En el caso de la leche y productos lácteos se llevó a cabo la sustitución del sistema de umbral, configurado en el periodo 1982/1983, por una modalidad específica, las cuotas lácteas. En realidad este mecanismo es una variante del umbral de garantía, comportando -por consiguiente- penalizaciones en caso de rebasamiento de las cantidades fijadas pero, a diferencia de éste, no se penaliza de forma lineal y generalizada a todos los productores mediante la rebaja de los precios de intervención, sino sólo a aquellos que sobrepasen las cantidades de referencia marcadas: nota de individualidad en la aplicación de las penalizaciones. Este sistema conlleva, por otra parte, un margen de maniobrabilidad en la fijación de precios, pudiendo aplicarse una política más generosa en la marcación de precios comunes.

Para la aplicación de las cuotas se tuvo en cuenta, como base de partida, las entregas en intervención efectuadas en

1981 incrementadas en un 1 por ciento, salvo en los casos de Irlanda e Italia, en los que se tomó el año 1983 como base de referencia.

Sobre las cantidades que sobrepasen la cuota gira una exacción suplementaria que, en el momento de su establecimiento, ascendía a un 75 o a un 100 por ciento del precio indicativo, según el país que se tratase escogiese un régimen de cuotas a nivel de explotaciones o de industrias lácteas. La razón de tal diferenciación es fácilmente comprensible si se toma en cuenta que las cuotas a nivel de industrias lácteas son más flexibles, al poderse compensar los superávits (excesos) de ciertas explotaciones con los déficits de otras.

La instauración del sistema de cuotas lácteas supone un giro en la aplicación de la política de contención de oferta que se venía instrumentando respecto a esta O.C.M. desde mediados de la década de los setenta, basada en mecanismos de desestímulo de la producción de la leche a través de programas de reconversión ganadera, programas de abandono de la producción lechera, y en el establecimiento de la tasa de corresponsabilidad en la campaña de 1982/1983.

En cómputo global, la aplicación de sistemas umbrales/cuota venía a representar un 35%, aproximadamente, del valor de la producción y más de un 60% de los gastos F.E.O.G.A.-G. Por otra parte, la campaña 1984/1985 vino a

iniciar una política de precios restrictiva transmisora de las realidades del mercado a los productores, encontrando continuidad la misma hasta el momento presente como tendremos ocasión de comprobar posteriormente.

CUADRO N°V.1.: UMBRALES DE GARANTIA PARA LA CAMPAÑA 1984/1985.

Leche .....	99,024 Mill. Tns.
Cereales excepto trigo duro ....	121,320 " "
Trigo duro .....	4,600 " "
Colza y nabina .....	2,410 " "
Girasol .....	1,0 " "
Transformado de tomate .....	4,7 "
Pasas secas (Corinto).....	65.000 Tns
Transformadas (Sultanina).....	93.000 "
Vino .....	100 Mill. Hl.

Fuente: Informe sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad en 1984. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 1985.

### V.1.3. El libro verde y el futuro para la agricultura europea.

A partir de la segunda mitad de los ochenta los acontecimientos cobrarían una inusitada aceleración. Un primer punto clave a este respecto vendría dado por la transmisión de la Comisión al Consejo, con fecha 23 de julio de 1985, del documento COM (85) 333 final: "Perspectivas de la Política Agrícola Común", más conocido por el Libro Verde de la Comisión.

Este documento realiza un diagnóstico del desarrollo de la Política Agrícola Común, subrayándose los factores de tensión a los que se ve sometida la misma. Asimismo, expone la necesidad de tomar en cuenta, en el diseño de las líneas estratégicas de desarrollo, el condicionamiento impuesto por la problemática económica y social de la Comunidad a la hora de tomar partido por una opción respecto al modelo agrario que se desea en los años venideros. El análisis del abanico de las medidas de ajuste y la toma de posición respecto a las mismas, aspecto no desligado de la propia opción sobre el modelo en sí, será otro de los núcleos fundamentales de reflexión del documento.

El libro verde se abre, en palabras de la Comisión, como marco de diálogo y debate entre los diferentes actores institucionales con intereses en el devenir del sector

agrario, con la finalidad de recrear un consenso respecto al diseño de una estrategia global a largo plazo para el mismo. A continuación pasamos a analizar, con mayor grado de detalle, los principales delineamientos desarrollados en este documento.

- Diagnóstico de la problemática:

El documento parte de la necesidad de reconocer la funcionalidad de la agricultura, no debiendo ser minusvalorada su importancia económica -contribución al P.N.B., formación de capital, demanda interna, contribución a la balanza de pagos, empleo ...- ni social, subrayándose a este respecto el papel que desempeña en la conservación del hábitat rural.

Se incide en la fuerte progresión de la producción a consecuencia de la incorporación del progreso técnico en la agricultura, fenómeno paralelo al experimentado a escala internacional. Los ritmos de crecimiento del consumo demuestran una capacidad de absorción cada vez más limitada, sobreviniendo un crecimiento de los excedentes que se transmite en elevados costes presupuestarios.

Se reconoce que, pese al fuerte ajuste en los niveles de empleo sectoriales "las rentas agrícolas en términos reales no han seguido la evolución de las rentas en el resto de las economías".

El condicionamiento que supone el marco económico general en el ajuste del sector es reconocido en el documento; la crisis económica ha frenado la disminución de la mano de obra agrícola, y la elevada tasa de desempleo ha creado condiciones que "hacen intolerable cualquier aceleración del éxodo rural"; no obstante, "la estructura demográfica en la agricultura es, en la Comunidad, tal que cabe esperar una cierta reducción de la población activa agrícola".

La diversidad regional de la agricultura comunitaria es un factor a ser tomado en cuenta en la problemática del sector: "la agricultura europea es extraordinariamente heterogénea y las rentas, las estructuras, las condiciones naturales de producción y el medio económico varían considerablemente de una región a otra. Ha de tenerse presente en todo momento la dimensión regional del problema agrícola frente a las situaciones regionales". Por su parte, se reconocen los efectos que contraerá la ya previsible ampliación de la Comunidad hacia el Sur, en breve plazo de tiempo. La adhesión de España y Portugal "modificará sensiblemente la dimensión de la agricultura comunitaria. El número de explotaciones agrícolas aumentará en más de un 50% y la población activa en un 35 por ciento." "Esta tercera ampliación será mucho más importante que las precedentes, la de 1973 y la de 1981, tanto por la importancia de las economías agrícolas en los dos países adheridos como por su incidencia sobre las regiones comunitarias fuertemente dependientes de la agricultura."



- Limitaciones en el desenvolvimiento de la P.A.C.

Limitaciones presupuestarias: Para la Comisión, a tenor de la evolución registrada en el pasado, "los gastos comunitarios agrícolas no pueden aumentar a ritmos comparables a los del pasado". En este punto, el documento refleja la presión adicional que, de forma progresiva, puede ejercer la adhesión de España, "donde se producen en grandes cantidades determinadas productos que gozan de ayudas a la producción relativamente importantes". No obstante, la Comisión incide en la necesidad de que la tasa de crecimiento de los gastos agrícolas se sitúe por debajo a la correspondiente a los recursos propios.

Limitaciones internacionales: Se reconoce la interdependencia mundial y la necesidad de obtener mayores dosis de competitividad en la lucha por unos mercados externos en los que el crecimiento de la "demanda financieramente solvente" crecerá de forma muy lenta. Los riesgos de intensificación de la competencia son tomados muy en cuenta, dado el "talón de Aquiles financiero" que suponen las restituciones a la exportación, exponiendo al modelo a una permeabilidad muy acusada frente a los factores externos. De aquí que la Comisión subraye que las restituciones constituyen, en cuanto a su evolución futura, "un factor de gran incertidumbre en su peso sobre el presupuesto puesto que depende, en gran medida, de la evolución de los mercados internacionales y de los tipos de

cambio". Esta misma "exposición" del presupuesto es reflejada en el caso de las ayudas a la producción, dado que las mismas están condicionadas, en su incidencia presupuestaria, por la evolución de los precios mundiales. El documento resalta que "la Comunidad debe contribuir a restaurar el orden y la estabilidad para evitar los conflictos en los mercados mundiales, y espera de sus principales terceros participantes una actitud similar."

La necesidad de aceptar estas limitaciones conlleva una adaptación de la P.A.C., reconociendo la Comisión los riesgos de renacionalización existentes si los países miembros optan por posiciones individuales.

- Reafirmación de los mecanismos básicos de relación con el exterior.

Pese a que la Comisión subraya el coste cada vez más elevado de las restituciones, mecanismo que, como hemos expuesto en el capítulo primero del presente trabajo, estaba concebido como un apoyo marginal a las rentas agrarias, el mismo debe ser mantenido junto con los prélèvements, constituyendo ambos dos pilares básicos no renunciables. No obstante, la Comisión observa la necesidad de que los productores asuman, cada vez en mayor medida, los riesgos de competencia en los mercados internacionales. Las soluciones a estos efectos, pueden venir dadas por la contingentación de la producción que sea de garantía, o a través de la imposición de tasas de corresponsabilidad,

medida esta última que la Comisión considera más aceptable. En última instancia, "lo idóneo es que cuando las exportaciones representen una parte significativa de la producción comunitaria, los precios comunitarios se aproximen a los mundiales", siempre y cuando "el nivel medio de los precios de mercado mundial sea considerado suficiente para el productor europeo".

Respecto al reequilibrio de la protección exterior, donde ésta resulta escasa o nula (sector de materias grasas vegetales), la Comisión expresa la necesidad de cesión de contrapartidas, pudiendo ser esgrimido en el seno del G.A.T.T. el esfuerzo de adaptación realizado; no obstante su posición resulta escéptica en cuanto a la obtención de resultados concretos.

- Opción sobre el modelo agrario.

El desafío principal al que se enfrenta la Comunidad, en palabras de la Comisión, estriba en la conciliación entre el éxito económico de la P.A.C. "con la necesidad de proseguir la realización de su objetivo social, garantizando un nivel de vida equitativo a la población agrícola." La preservación del modelo de explotación familiar es defendido en oposición a un modelo de corte productivista, "una agricultura según el modelo de Estados Unidos, con vastos espacios agrícolas y pocos agricultores, no es posible ni deseable en nuestras condiciones europeas, en las que la unidad básica sigue siendo la explotación

agrícola familiar". "la Comunidad Europea se enfrenta, pues, a la cuestión de si desea mantener o no un gran número de agricultores. Ante esta pregunta sólo cabe una respuesta positiva".

- Los mecanismos de ajuste entre oferta y demanda.

Los precios se alzan como el elemento básico del ajuste entre oferta y demanda, subrayándose que los mismos deben de desempeñar un papel más activo en las orientaciones de la política agraria, en su defecto ésta "se hundirá cada vez más en un laberinto de medidas administrativas relativas a la regularización cuantitativa de la producción". De esta forma la Comisión sustenta su oposición a la cartelización del mercado a través de la extensión del sistema de cuotas de producción. Por otra parte, la Comisión subraya como puntal de apoyo a una política restrictiva que "la política de precios ha cumplido cada vez con mayor dificultad esta función (sostenimiento de las rentas). De hecho cabe dudar que un fin como este pueda cumplirse con dicha política". No obstante, la Comisión trasluce los efectos diferenciados que puede llevar aparejada este tipo de política a nivel regional, dada la posición más desventajosa en que se encuentran las explotaciones marginales.

La Comisión reivindica la necesidad del principio de corresponsabilidad, instrumentado a través de diversas

formas, como mecanismo complementario de la política de precios.

Por otra parte, acentúa las posibilidades que ofrecen la adaptación de la oferta a través de la reorientación de la producción y la nueva utilización de productos, proceso que debe ser impulsado por la investigación y la divulgación agrarias.

- La diversificación de los mecanismos de sostenimiento.

Como se ha reflejado anteriormente, la Comisión reconoce la dualidad estructural del modelo agrario comunitario, encontrando la misma una clara concreción a nivel espacial. A estos efectos, subraya el protagonismo que debe recobrar la política de estructuras con la finalidad de un reequilibrio Norte-Sur en el interior de la Comunidad.<sup>7</sup> No obstante, la Comisión establece dos importantes observaciones a este respecto. En primer lugar, precisa que, en muchos casos, "no es la agricultura, sino el conjunto de la economía regional lo que ha de desarrollarse". Por otra parte es preciso reconocer, desde un enfoque de desarrollo regional que "no todos los problemas del sector agrícola pueden resolverse mediante la política regional". De esta forma se propugna la necesidad

---

<sup>7</sup>A este respecto, es necesario observar que la política socio-estructural había experimentado una importante reforma en marzo de 1985.

de un enfoque global para el desarrollo rural, siendo imprescindible una coordinación de las diferentes políticas estructurales -programas multifondo- con el objetivo de fomentar la creación de rentas alternativas a la propiamente agraria. Finalmente, la relación entre la conservación del tejido social en el marco rural y la conservación del medio-ambiente constituye un foco de atención privilegiado en el texto del documento.

El segundo mecanismo analizado es el referente a las ayudas directas a las rentas<sup>8</sup>. A este respecto, la Comisión hace notar la existencia de un sistema de ayudas similar, el constituido por las indemnizaciones compensatorias de montaña y determinadas zonas desfavorecidas. En cualquier caso, la implantación de un sistema de ayudas directas, destinado a paliar los efectos de una política de precios más rigurosa sobre las explotaciones de carácter marginal, debe de ser de carácter transitorio y resultar neutral desde el punto de vista productivo. El documento analiza, a estos efectos, el siguiente abanico de posibilidades: prejubilación para los empleados agrícolas de 55 años o

---

<sup>8</sup>La defensa en la necesidad de instaurar este mecanismo en la P.A.C., en conjunción con una política de precios más liberalista, ha ocupado una posición central en los análisis de numerosos autores. En concreto, el debate experimentó un notable acento al inicio de la década de los setenta, coincidiendo con la reapertura de negociaciones para la integración de Gran Bretaña. Anecdóticamente, se pensaba que un paso en este sentido podría allanar las dificultades existentes para la culminación de esta integración. Una propuesta de tal tipo pudo consultarse en la obra de D. Bergmann, N. Kaldor, J.S. Marsh y varios. "Un porvenir para la Europa Agrícola. Informe de un Grupo de Expertos". Les Cahiers Atlantiques Núm.4,1970.

más, un enfoque estructural, un enfoque social y un régimen de compra.

En el documento de la Comisión "un futuro para la Agricultura Europea", quedarían reflejadas las primeras orientaciones de la Comisión tras la celebración de consultas en el marco del "libro verde", siendo el mismo objeto de comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo. Las prioridades marcadas quedan concretadas en los siguientes puntos:

- Modificar progresivamente la producción en los sectores excedentarios y moderar, en consecuencia, la carga al contribuyente.

- Promover la diversificación y la mejora cualitativa de la producción en función de los mercados interno y exterior y de los deseos de los usuarios.

- Tomar en consideración, de una forma más eficaz y sistemática, los problemas de renta de las pequeñas explotaciones familiares.

- Mantener la actividad agrícola en las zonas en donde ésta resulta indispensable para la ordenación del territorio, en el mantenimiento de los equilibrios sociales y la salvaguardia del medio ambiente y del paisaje.

- Promover una sensibilidad más acentuada de los

agricultores frente a los problemas del medio ambiente.

- Contribuir al desarrollo en el territorio comunitario de las industrias que realicen la transformación de los productos agrícolas y, de este modo, hacer participar a la agricultura en las grandes mutaciones tecnológicas de nuestro tiempo.

Respecto a los medios de adaptación de la P.A.C. se reitera el papel central a ser desempeñado por la política de precios, en conjunción con la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores y una mayor flexibilización de los procedimientos de intervención - periodos, calidades, precios de compra- con la finalidad de retrotraer la misma a su función originaria de "red de seguridad". No obstante, se aprecia un menor énfasis en el rigor con que debe ser aplicada la política restrictiva en materia de precios, pese a reconocerse la necesidad de la misma.<sup>9</sup> Así la Comunicación expresa que la Comisión "es

---

<sup>9</sup> A estos efectos puede haberse dejado sentir la influencia de los organismos representativos de los agricultores europeos (COPA y COGECA). En concreto, el documento del Secretariado del COPA "la PAC" a largo plazo (Boletín de Información Extranjera 86/6 del M.A.P.A.) expone, aún reconociendo la urgencia de la reforma de la P.A.C., su rechazo frontal a una política de precios restrictiva y continuada en el tiempo, insistiendo en que la falta de respeto al principio de preferencia comunitaria es uno de los factores esenciales en la explicación de los desequilibrios. En concreto "mientras se siga permitiendo la importación importante hacia la Comunidad de productos idénticos a los producidos por los agricultores europeos, o de sustitutos, con escasos aranceles o en la ausencia de los mismos, no se alcanzará el equilibrio del mercado en el seno de la Comunidad a través de una política restrictiva de precios y de mercado, hasta que no bajen los precios dramáticamente, hasta alcanzar más o menos el nivel de precios practicado por los competidores de la C.E.E. en el mercado mundial". Como políticas alternativas esta organización señala la factibilidad de extensión de las



consciente no obstante de los límites en los que debe actuar dicha política. Una reducción, incluso drástica, de los precios institucionales sólo afectaría progresivamente al nivel de producción y probablemente no tendría más que efectos limitados sobre el consumo, debido a la relativa falta de elasticidad de la demanda de los productos agrícolas". Las consideraciones sobre los efectos territoriales son también tomados en cuenta, "una política rigurosa que incluyese una baja general de los precios, implicaría, por otra parte, consecuencias muy desiguales en las rentas, debido a la gran heterogeneidad de las estructuras dentro de la Comunidad, aún más acentuada por la ampliación de España y Portugal".

El documento de las Orientaciones se muestra, por otra parte, mucho más cauto respecto a la instrumentación del mecanismo de ayudas directas, cuyas modalidades y primeras estimaciones del coste de la medida habían sido avanzadas por el libro verde. A estos efectos se aducen razones de índole administrativa, presupuestaria y las derivadas de la propia heterogeneidad estructural de la base productiva del sector. El apartado V del documento, Consideraciones presupuestarias, expone claramente el temor de un repunte en el gasto del F.E.O.G.A. al expresar que "es, no obstante evidente que determinadas medidas previstas y que se pueden prever en el ámbito de la política de mercados y/o de la política de estructuras tendrán como efecto la disminución

---

cuotas y el abandono de factores de producción, principalmente congelación de tierras (set-aside).

del gasto agrícola a medio y largo plazo pero, por ahora, pueden provocar una intensificación de la carga del F.E.O.G.A.".

Un lector imparcial de estos dos textos no puede, por menos, que interrogarse acerca del grado de coherencia existente entre los diferentes objetivos planteados. Reajustar los niveles de producción, a través de la instrumentación de una política de precios restrictiva, y la preservación del modelo de explotación familiar no parecen, a primera vista, objetivos especialmente compatibles, pese al mayor o menor esfuerzo que se efectúe en las dotaciones de la línea de complementación de rentas para las explotaciones marginales y en las correspondientes a los fondos estructurales, a menos que, íntimamente, se reconozca la inviabilidad de las explotaciones de menor dimensión y la inevitabilidad de la continuidad del proceso de ajuste en su número, con independencia del mayor o menor grado de intensidad con que se aplique el recorte de los precios institucionales. En última instancia, su evolución vendría determinada por la pirámide de edad de la población agraria, cumpliendo las rentas directas un factor de amortiguación en la severidad del ajuste sobre los agricultores de edad avanzada, y de su capacidad de actuar como sector de refugio ante coyunturas recesivas, en las que la brecha de rentas sector agrario/resto de los sectores productivos deja de actuar como mecanismo de atracción-repulsión. Por fuera de estas consideraciones, que serán objeto de un mayor grado de reflexión y

desarrollo en el capítulo séptimo, lo cierto es que, como observa García Azcárate<sup>10</sup> se tratan de textos de síntesis "entre preocupaciones y prioridades contradictorias: controlar el gasto presupuestario, asegurar un mayor equilibrio en los beneficios de la P.A.C , preocupaciones ecologistas, sensibilidades agroenergéticas, enfoques regionales, temores ante el potencial productivo espa -- ñol ...".

No obstante, es necesario tomar en cuenta las dificultades existentes para legitimar una política de ajuste entre actores institucionales con intereses difícilmente coincidentes. En nuestra opinión, sería un error juzgar el "libro verde" y las "orientaciones" por sus aportaciones a un abstracto objetivo de maximización del bienestar económico del sector por parte de la política agraria común. Muy al contrario, ambos documentos expresan la necesidad de una disciplina del gasto ante las restricciones de un marco financiero (Decisión del 7 de mayo de 1985) sobre el que la Comisión tenía la certeza de haber quedado superado por las realidades de los acontecimientos. Por otra parte, no resultaba ajena a esta preocupación la ampliación hacia el Sur de la Comunidad. A este respecto, pese a que la misma resultaba, desde el punto de vista de las especializaciones agrarias, matizadamente complementaria -déficits en abastecimiento de

---

<sup>10</sup>"Reflexiones sobre el "libro verde" y la crisis de la P.A.C. " Revista de Estudios Agro-sociales Núm.136. Julio-septiembre 1986 M.A.P.A., pag. núm.26.

productos continentales por parte de los dos países ibéricos, y aportaciones al abastecimiento de productos frutícolas y materias grasas vegetales, productos en los que la Comunidad era deficitaria- y que el impacto sobre el volumen de la producción final agraria comunitaria se estimaba bastante moderado, incremento del 13 por ciento aproximadamente, lo cierto es que la Comisión hacía hincapié en las importantes reservas de productividad existentes, nada desdeñables en el caso de España, dado el bajo nivel de partida en los rendimientos que estos dos países registraban en las producciones de carácter continental, y los previsibles incrementos que podían experimentar los mismos como resultado de la incentivación que otorgaban los mayores precios comunitarios. En este sentido la experiencia aportada en el caso del Reino Unido era bastante ilustrativa. Así pues, no resultaba nada extraño que se aprovechara esta coyuntura para someter a la P.A.C a una profunda revisión

#### V.1.4 La continuidad en el ajuste

Los años 1986 y 1987 significarían la continuidad en el proceso de ajuste de la Política Agrícola Común, pero también contraerían una trascendencia decisiva para el futuro de la Comunidad Económica Europea.

En cuanto al primero de estos aspectos, en el año 1986 se aprobaría la propuesta de congelamiento de los precios agrarios pertinentes a la campaña 1986/1987, evento que sería resaltado por su trascendencia en la conformación de la reciente historia de la P.A.C., al darse una mayoría parlamentaria a este respecto.<sup>11</sup> Lo cierto es que la moderación en la fijación de los precios comunes nominados en ecus ha mantenido una continuidad hasta fechas presentes.

Por otra parte, se adoptaron medidas más restrictivas en diferentes organizaciones comunes de mercado --nueva vuelta al torno-- destacando a estos efectos las vinculadas al sector de cereales y leche.

En el caso de los cereales, se impondría una tasa de corresponsabilidad --impuesto sobre la producción proporcional al volumen físico producido en el interior de la Comunidad, o importado cuando sea sometido a determinadas operaciones<sup>12</sup> --con la finalidad de que los agricultores participen de forma directa en el esfuerzo del ajuste. Esta tasa quedó fijada en el tres por ciento del

---

<sup>11</sup>Algunos observadores han hecho notar que esta toma de posiciones por parte del Parlamento pudiera encontrar su explicación más en el deseo de ganar márgenes de maniobra presupuestarios, dado que todo incremento de los gastos agrícolas conlleva una pérdida del poder del Parlamento en las posibilidades de incrementar los gastos no obligatorios, que en sus propios deseos de disciplinar el gasto.

<sup>12</sup>En concreto estas son las siguientes: primera transformación, compra de intervención y la exportación en forma de granos.

precio de intervención.

En el sector de productos lácteos se desencadenó una nueva reducción de las cuotas lácteas, negociación que entrañó un proceso de dificultosas negociaciones, determinándose la misma en un tres por ciento (un 2% con efectos a partir del 1 de abril de 1987 y un 1% adicional a partir del 1 de abril de 1988). Adicionalmente, se adoptó un régimen de abandono definitivo de la producción a través de la compra de cuotas, acordándose que éstas entrasen a computarse dentro del recorte del tres por ciento; en contrapartida, se instrumentó una indemnización a los cesantes.

Otros sectores serían objeto, igualmente, de nuevas restricciones. En el sector del azúcar se renovaría el sistema de cuotas para las cinco próximas campañas, estableciéndose una cuota de reabsorción con objeto de lograr la autofinanciación del sector. En el caso de las semillas oleaginosas y proteaginosas (colza y girasol) se sustituyó el sistema de umbrales de garantía para las ayudas a la producción por un nuevo sistema, consistente en la fijación por el Consejo de cantidades máximas garantizadas (Q.M.G.), respecto a las cuales se garantiza la concesión de los importes totales de las ayudas. La principal innovación introducida por el nuevo sistema, en comparación con el de umbrales de garantía, consiste en la aplicación de sanciones en el caso de rebasamiento de la Q.M.G. y en la misma campaña en el que aquel tenga lugar,

y no hasta la campaña siguiente, como venía sucediendo hasta ahora.

En el sector de frutas y hortalizas se introdujeron nuevas restricciones a las ayudas a los transformadores, para los productos transformados a base de limones. Finalmente, en el sector vitivinícola se establecieron restricciones a la destilación de "garantía de buen fin" y se acometería el desalmacenamiento de alcoholes.

Durante la campaña 1987/1988 se intensificarían los esfuerzos en esta línea: entrada en vigor de la aplicación de un precio de compra inferior al de intervención en el caso de los cereales -el 94% del precio de intervención- las oleaginosas y el arroz, e introducción de un régimen de Q.M.G. en el caso de la soja y el aceite de oliva. Paralelamente, en el transcurso de esos dos años, se introducirían significativos cambios en la normativa reguladora de las compras de intervención, con el fin de reducir el flujo de productos hacia este mecanismo: la dilatación en los plazos de pago de los Organismos de Intervención, disminución del número e importe de los incrementos mensuales aplicados a los precios institucionales en ciertos subsectores, los incrementos en las exigencias de calidad de los productos -muy significativas en los casos de los cereales y la carne de vacuno-, recorte de los períodos de la compra en intervención y reducción en los reembolsos de los costos de almacenamiento, serían algunas de las medidas adoptadas en

esta dirección

Respecto al segundo de los aspectos mencionados, la sucesión de acontecimientos es realmente reseñable. El 1 de marzo de 1986 tendría lugar la entrada en vigor del Acta de Adhesión de España y Portugal en materia agraria; el 15 de febrero de 1987 la Comisión adoptaría la Comunicación "llevar a buen término el Acta Unica: una nueva meta para Europa"; el 1 de julio de 1987, tras el resultado positivo del referéndum irlandés sobre la ratificación, tendría lugar la entrada en vigor del Acta Unica; y el 31 de julio de 1987, la Comisión adoptaría una comunicación al Consejo sobre la disciplina presupuestaria, un proyecto de decisión en referencia a los recursos propios, un balance de las medidas de control del mercado agrario y de las perspectivas de la P.A.C. y una propuesta de reglamento sobre la reforma de los fondos estructurales.

La interconexión entre estos acontecimientos es evidente, ya hemos tenido objeto de referirnos a ella en el capítulo cuarto. Pese a la instrumentación del Consejo de Fontaineblau (Decisión de 7 de mayo de 1985) y a una política más constrictiva en materia de gastos agrarios, lo cierto es que los años 1986 y 1987 significaron nuevas dificultades para la Comunidad desde el punto de vista presupuestario, circunstancia a la que no parece ajena la permeabilidad del modelo a las influencias externas, y más concretamente, a la depreciación del dólar frente al ecu experimentada a partir de mediados de los ochenta. De



cualquier forma, un hecho comprobado es el rebasamiento de las directrices financieras emergidas del Acuerdo de Fontaineblau.

En conjunción con el anterior factor, la reforma del Tratado de Roma por el Acta Unica Europea (art. 130 A del Tratado) hacía necesario un esfuerzo de las acciones estructurales en atención al reforzamiento de la cohesión económica y social de la Comunidad, aspiración insistentemente mantenida por los dos nuevos Estados miembros adheridos, los cuales se habían pronunciado por una reducción en los gastos agrícolas con la finalidad de desviar los recursos hacia las políticas regional y social.

Por otra parte, la apertura de un "hueco" al incremento de los fondos estructurales y la necesidad de ampliación de los recursos comunitarios quedaban vinculados a mayores exigencias en la disciplina del gasto por parte del Reino Unido, Países Bajos y Alemania, sustentando estos Estados posiciones encontradas con las mantenidas por Francia sobre estas cuestiones<sup>13</sup>. En esta nueva coyuntura, la presión presupuestaria se erigió, nuevamente, en el motor de las transformaciones de la P.A.C.

---

<sup>13</sup>Una reseña de estas fricciones puede ser consultada en el artículo de M. Tracy "política agraria e integración europea". Revista Agricultura y Sociedad núm.51 abril-junio 1989 M.A.P.A., y en el estudio dirigido por el Club de Bruselas "Nouvelles options pour l'agriculture Européenne en 1988-1989". European News Agency. Bruselas 1988.

A este respecto el documento COM (87) 100 preparatorio del encuentro de Copenhague de diciembre de 1987 -llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa- sentó en su capítulo segundo los delineamientos básicos de las reformas que se debían emprender: un nuevo régimen de recursos propios, en conjunción con una mayor disciplina presupuestaria que debía ser más estricta que la alcanzada el 12 de diciembre en Bruselas.<sup>14</sup>; la necesidad del relanzamiento de las políticas comunitarias con un impacto económico real, en aras de una mayor solidaridad, y desvinculadas de la coartada de servir de meros mecanismos financieros compensatorios, y una adaptación de la política agrícola común al contexto mundial. La idea-fuerza sobre la que gira el texto estriba en la necesidad que tiene la Comunidad de poner fin a sus crisis financieras con la finalidad de posibilitar la conformación del gran Mercado Unico europeo.

En el capítulo cuarto hemos examinado la concreción de la disciplina presupuestaria en una nueva "carcasse" financiera para el horizonte 1988-1992, por consiguiente, a lo largo de las próximas páginas concentraremos nuestra atención en las nuevas reformas introducidas en el seno de la política agrícola común y en la reformulación de los

---

<sup>14</sup>Los ministros de asuntos exteriores de los diez países miembros lograron evitar una posición tajante respecto a la disciplina presupuestaria en el texto final de los acuerdos: "el Consejo tomará en cuenta que los gastos netos procedentes de los mercados agrarios (...) progresen menos que la tasa de crecimiento de la base de los recursos propios", siendo tenidas en cuenta las "circunstancias excepcionales, especialmente las relacionadas con la ampliación".

fondos estructurales.

En realidad el COM (87) 100 viene a reiterar los puntos básicos sustentados tanto en el "libro verde" como en las "orientaciones", incidiendo en la necesidad de un mayor rigor en el proceso de ajuste, a la vista de la experiencia aportada por el periodo 1985-1987. El mensaje subyacente resultaba bastante claro, si no se avanzaba en esta línea, los nuevos recursos suplementarios puestos en juego para satisfacer la cohesión económica y social serían absorbidos por la agricultura. A este respecto, la Comisión no ocultaba las consecuencias negativas que podría contraer la puesta en marcha del "gran mercado" sobre el nivel de actividad económica de ciertas regiones, contribuyendo a su amortiguación el reforzamiento de los fondos estructurales.

En iguales términos se expresaba la Comunicación de la Comisión de fecha 31 de julio de 1987, por el que, a petición del Consejo, se establecía un balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la P.A.C.: "la política agrícola común podría estallar bajo el peso de la carga presupuestaria, arrastrando con ella a las demás políticas comunes". No obstante, reconoce la existencia de "límites que se derivan fundamentalmente de imperativos políticos y dependen de lo que se considera como deseable o posible imponer a la agricultura europea, dadas las condiciones actuales en que se halla el sector con relación a las rentas y la situación de empleo"; con

todo, el documento se muestra tranquilizador respecto a los efectos que se derivan de los niveles de renta, ya que "dicha política de rigor sólo afecta en parte a la renta agrícola, puesto que su evolución no está exclusivamente vinculada al juego de los precios institucionales establecidos en el marco de la P.A.C.". Un apunte a destacar en el documento es el referente a la insistencia de reequilibrar los poderes de decisión entre la Comisión y el Consejo en favor de la primera, otorgándole la flexibilidad suficiente en la toma de decisiones reales a efectos de hacer respetar la disciplina presupuestaria, cuestión ya subrayada por esa Institución en su comunicación sobre "la disciplina presupuestaria".

El esfuerzo efectuado por la Comisión en la definición de sus posiciones en materia de recursos propios, disciplina presupuestaria y la proyección y papel que habían de desempeñar los fondos estructurales comunitarios no encontró ninguna concreción en la Cumbre europea de Copenhague, celebrada los días 4 y 5 de diciembre de 1987. Sería en la Cumbre de Bruselas de 1988 cuando se llegase a un acuerdo sobre todos estos extremos, encuadrándose la P.A.C. en un contexto de disciplina presupuestaria en el que la progresión de los gastos agrícolas no podrá sobrepasar, en el periodo 1988-1992, el tope del 80% del crecimiento del producto nacional bruto comunitario, (el 74% si se considera el montante de 200 millones de ecus reservado al programa de congelamiento de tierras -set-aside-). Un mecanismo básico a estos fines lo constituyen

los denominados "estabilizadores agrícolas", basados en el establecimiento de cantidades Máximas Garantizadas (Q.M.G.) para cada sector en concreto, fijados a los niveles de producción correspondientes al año 1987. En caso de rebasamiento se produce una reducción proporcional de los precios, o un incremento de las tasas de corresponsabilidad, en su caso. En realidad, este mecanismo es equivalente a los ya vistos umbrales de garantía, pero a diferencia de aquellos, este mecanismo se caracteriza por:

- Estar referidos a un horizonte a medio plazo: generalmente tres años, o incluso cuatro años en el caso de los cereales. Por consiguiente, hasta pasado ese plazo, el Consejo no tendrá margen de maniobra para provocar hipotéticos incrementos de las Q.M.G.

- Estar asegurado su automatismo, ya que es únicamente la Comisión el órgano competente para aplicar las sanciones. De esta forma, la gestión presupuestaria de la sección garantía del F.E.O.G.A. ha quedado reforzada mediante un sistema de alerta en la reducción de los gastos por capítulos, pudiendo la Comisión efectuar las oportunas adaptaciones en los estabilizadores.

- Las penalizaciones se refieren, con carácter general, a la campaña del año en curso, salvo en determinadas O.C.M., en que inciden en la campaña siguiente (caso de las frutas y hortalizas).

- En algunos casos no se han impuesto topes a las reducciones, este factor es de gran importancia en el caso de las semillas oleaginosas, sector en el que, con anterioridad, no se podían imponer penalizaciones superiores al 10 por ciento.

En la tabla sinóptica anexa se facilita un detalle de la situación de cada sector en concreto tras la introducción de las reformas en sus correspondientes O.C.M.<sup>15</sup>.

Como complemento a este esfuerzo en el ajuste, el Consejo Europeo convino adoptar disposiciones pertinentes a una reducción de las superficies de uso agrícola (set-aside), con objeto de conseguir reducir los niveles de oferta, y la creación de una normativa comunitaria favorecedora del fomento del cese de la actividad agrícola (jubilación anticipada), encontrando plasmación normativa en los Reglamentos (CEE) N°1.094/88 y (CEE) N°1.096/88, de 25 de abril de 1988<sup>16</sup>.

Posteriormente, ya en el año 1989, tendría lugar - conforme a las posiciones que venía sustentando la Comisión desde inicios de los ochenta, sobre la necesidad de

---

<sup>15</sup>El único sector que quedó excluido en los acuerdos fue el de la carne de bovino, dado que su O.C.M. estaba en fase de reforma. En el año 1989, tuvo lugar la aprobación de ésta por parte de Consejo, quedando fijada la Q.M.G. en 220.000 Toneladas.

<sup>16</sup>D.O.C.E. N° L 106/28 de 27.4.88 y D.O.C.E. N° L 110/1 de 29.4.88

TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.

		C.M.G.
CEREALES:	-Precio compra: 94% precio intervención (a partir campaña 1987/88).	
	-Limitación de períodos de compra y solo cuando los precios del mercado desciendan por debajo de los precios de producción.	1989/1990: 160.000.000Tns.
	-Tasa de corresponsabilidad: 3% precio intervención (a partir campaña 1986-1987).	1990/1991: 160.000.000Tns.
	-Tasa suplementaria: 3%, caso de rebasamiento de la cantidad máxima garantizada (C.M.G.) (a partir de campaña 1988-1989 hasta 1991-1992).	
	-Estabilizador: disminución automática del 3% de los precios institucionales a partir de la campaña 1988/1989, si se sobrepasa la C.M.G.	
-C.M.G.: 160 millones Tns. período 1988/89-1991/92		
		Cuotas
AZUCAR:	-Cuotas A+B gozan de garantías plenas.	
	-Cotización de base: 2% del precio de intervención del azúcar blanco aplicado a la cuota A+B.	1989/1990: cuota A: 10.539.000Tns. cuota B: 2.299.000Tns.
	-Diferencia entre los gastos de la C.M.G. y la cotización base es cubierto por una cotización adicional (B) equivalente a un porcentaje -el 37,5% en campaña 89/90- del precio de intervención del azúcar blanco.	1990/1991: cuota A: 10.539.000Tns. cuota B: 2.299.000Tns.
	-A partir de la campaña 1986/87 se introdujo una cuota de reembolso por los gastos en exceso.	
		C.M.G.

TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.

ACEITE DE OLIVA	-Establecimiento de cantidades máximas garantizadas a partir de la campaña 1988/1989.	1989/1990: 1.350.000.000Tns.
	-Los rebases dan lugar a reducciones proporcionales en los precios institucionales.	1990/1991: 1.350.000.000Tns.
		C.M.G.
COLZA, NABINA GIRASOL Y SOJA	-Establecimiento de cantidades máximas garantizadas a partir de la campaña 1988/1989. Los rebases dan lugar a disminuciones proporcionales en los precios institucionales: reducciones sin límites del 0,5% de los precios indicativos por cada 1% de exceso sobre la C.M.G.	colza y nabina 1989/90: EUR-10: 4.500.000Tns. ESPAÑA: 12.900Tns. PORTUGAL: 1.300Tns. idem. 1989/90.
	-Los C.M.G. continuarán vigentes hasta la campaña 1990/91	1990/91: EUR-10: 2.000.000Tns. ESPAÑA: 1.411.800Tns. PORTUGAL: 75.700Tns. idem. 1989/90 excepto Portugal (90.000Tns.)
		girasol 1989/90: 1.300.000Tns. 1990/91: 1.300.000Tns.
		soja 1989/90: 1.300.000Tns. 1990/91: 1.300.000Tns.
PROTEA- GINOSAS	-Establecimiento de C.M.G. Las ayudas de cada campaña son reducidas en un 0,5% por cada 1% de rebase de la C.M.G. conforme a la evolución de las producciones estimadas.	1989/1990: 3.500.000.000Tns.
		1990/1991: 3.500.000.000Tns.
PLANTAS TEXTILES (Algodón)	-Limitación ayudas establecida a partir de campaña 1988/1989 en caso de rebasarse la C.M.G. (reducción de un 1% en el precio objetivo por cada 15.000 Tns. de exceso sobre dicha cantidad).	1989/90: 752.000Tns.
		1990/91: 752.000Tns.



TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.

FRUTAS Y LEGUM- BRES FRESCAS	-Establecimiento de topes en las cantidades retiradas En el caso de que estas sobrepasaran los límites, los precios de compra -sistema de intervención muy restrictivo y escasamente utilizado- son rebajados en un 1% por cada tramo equivalente excedentario, aunque se ha fijado un límite máximo del 20%	UNGRALES INTERVENCIÓN(1)
		Tomates frescos 1989/90: 574.500tns. 1990/91: 574.500tns.
		Coliflores 1989/90: 55.400tns. 1990/91: 3% de la media de la producción destinada al consumo en fresco
		Naranjas 1989/90: 1.240.500tns. 1990/91: 12% media producc. últimos 5 años.
		Limonas 1989/90: 158.300tns. 1990/91: 12% media producc. últimos 5 años.
		Satsumas 1989/90: 32.600tns. 1990/91: 10% media producc. últimos 5 años.
		Clementinas 1989/90: 89.300tns. 1990/91: 10% media producc. últimos 5 años.
		Mectarinas 1989/1990: 45.800tns. 1990/91: 10% media producc. últimos 5 años.
		Mandarinas 1989/1990: 112.000tns. 1990/91: 20% media producc. últimos 5 años.
		Melocotones 1989/90: 376.600tns. 1990/91: 15% media producc. últimos 5 años.
		Manzanas 1989/90: 478.000tns. 1990/91: 4% media producc. destinada al consumo fresco

Nota (1): correspondientes a E.U.R.-11



TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.

FRUTAS Y LEGUM- BRES TRANS- FORM.	-En la campaña 1988/1989 se instauró un sistema limitador de las ayudas a ciertas cantidades privilegiadas (el rebasamiento de los umbrales de garantía implica la reducción de la ayuda a la producción en el curso de la campaña siguiente).		1.989/90		EUR-10: 2.967.250Tns. ESPAÑA: 370.000Tns. PORTUGAL: 662.945Tns.
			Concentrado		
	Tomate transformado		Pelado		EUR-10: 1.307.150Tns. ESPAÑA: 209.000Tns. PORTUGAL: 9.600Tns.
			Otros		EUR-10: 405.000Tns. ESPAÑA: 88.000Tns. PORTUGAL: 22.192Tns.
			1.989/90		
			Corintos:	70.000Tns.	
			Buñuelos:	93.000Tns.	
			Moscato:	6.000Tns.	
			1.990/91		
			Informe al Consejo acompañado de propuestas		
Peras Williams		1989/90: 102.805Tns. 1990/91: 102.805Tns.			
		1989/90		EUR-11: 502.000Tns. ESPAÑA: 80.000Tns. EUR-12: 582.000Tns.	
Meloc. en almibar		1990/91			
<hr/>					
VINO	El precio de intervención quedó fijado en el año 1987 en un 92% del precio de orientación. Aun cuando la destilación voluntaria está limitada a nivel de cada productor, la destilación obligatoria regulada en los arts. del R(CEE) 528/87 nºs 35, 36 y 39 -este último establecido en el Consejo de Dublín de diciembre de 1984- resulta limitada. A este respecto se establecieron en 1988 precios de destilación progresivamente decrecientes para las destilaciones de los sub-productos de la uñificación (art.35) y la destilación del vino a partir de uvas de mesa, de pasas y de vinos destinados a la producción del coñac (art.36), debiendo quedar fijados los mismos en un 25 y en un 35% del precio de orientación para el vino de mesa a partir de la campaña 1990/91.				
Respecto a la destilación contemplada en el art. 39 -destilación obligatoria de vinos ante situaciones de desequilibrios graves- se definió un precio de compra a partir de la campaña 1990/91 calculado como la media ponderada que resulte de valorar, el 50% del precio de orientación, un volumen de vino a destilar igual al 10% de las utilizaciones normales de campaña (unos 12,5 mil. de lit.) y el resto, el lo hubiese, el 7,5% del precio de orientación. Hasta llegar a esta última campaña se efectuó una aproximación por etapas a partir de la correspondiente a 1988/89, dado que la normativa hasta entonces en vigor contemplaba un precio de destilación del 50% para los primeros 12,5 mil. de lit. y el resto, el lo hubiese, el 7,5% del precio de orientación. Hasta llegar a esta última campaña se efectuó una aproximación por etapas a partir de la correspondiente a 1988/89, dado que la normativa hasta entonces en vigor contemplaba un precio de destilación del 50% para los primeros 12,5 mil. de lit. y el resto al 40% (2).					
Nota(2): Está pendiente la elaboración de un informe de la Comisión respecto a la conveniencia de derogar o modificar la destilación obligatoria comprendida en el art. 39.					
<hr/>					
TABACO	-Establecimiento de C.M.G. para el periodo 1988-1990.		C.M.G.		
En caso de sobrepasarse se produce una reducción proporcional de los precios y primas de la variedad que se trate. Se establece un "paracaidas" en la reducción, ya que la misma no puede sobrepasar el 5% para la recolección de 1988 y el 15% para las campañas 1989-1990.		1989-1990:	385.000Tns. (tabaco en hoja)		
		1990-1991:	385.000Tns.		

TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.

LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS	Vigencia de la tasa de corresponsabilidad para las zonas normales estando exentas las zonas de montaña y desfavorecidas. Esta tasa es del 1% del precio orientativo para las producciones inferiores o iguales a 60.000 Tns. y del 1,5% para las cantidades en exceso sobre aquellas.	CUOTAS
	- 1984-1985: establecimiento de cuotas lecheras que sustituyen a los umbrales de garantía de 1982. Estas cuotas, establecidas por Estado miembro, imponen límites a la leche a ser producida y entregada a la industria transformadora. En caso de ser sobrepasadas se impone una exacción reguladora suplementaria, distinguiéndose entre las cobradas al ganadero (CUOTAS A) y las que se imponen a la industria transformadora (CUOTAS B). En el caso de la cuota A la exacción era de un 75% del precio indicativo, y del 100% en el caso de la cuota B. Igualmente, se fijan cantidades referencia a las ventas directas (ventas de leche directamente efectuadas por los productores).	1989-1990: 97.392.089Tns. (sin Portugal, pero incluyendo reserva comunitaria y reducción temporal del 5,5%)
	-En 1986 y con vigencia a partir de la campaña 1987-1988: -Se iguala el porcentaje de la tasa a ser aplicada a ambas cuotas en un 100% del precio indicativo -Aprobación de un programa comunitario de abandono definitivo en abril de 1986. Las producciones acogidas implican reducciones paralelas y equivalentes en la cuota-país. -Recorte en mayo de 1986 de un 3% de las cantidades de referencia por país, repartido en las campañas 1987/88 y 1988/89, en el cuadro de aplicación del anterior programa. -En Diciembre de 1986 se acuerda una reducción suplementaria de la producción, a partir del 1-04-1987, mediante una suspensión lineal y temporal del 4% de las cuotas para el cuarto período y de un 5,5% para los períodos siguientes. En contrapartida, se otorgan por cuenta del F.E.O.G.A. compensaciones regresivas. -Establecimiento de restricciones en el régimen de intervención relativo a la leche desnatada y en polvo. -Desarrollo de programas de eliminación de excedentes de mantequilla -En el Consejo de febrero de 1988 se acuerda la prórroga del régimen de Cuotas y la continuidad de restricciones en los regímenes de intervención de la leche desnatada y en polvo hasta el 31-12-1992. Por otra parte, continúa vigente la posibilidad de asignar las cantidades de referencia no utilizadas por los productores (o compradores) a los productores (o compradores) de la misma región, preferentemente, o de otras regiones.	1990-1991: 97.512.662Tns. más reserva comunitaria (incluye reducción temporal)

.....  
**TABLA SINOPTICA NUMERO V.1.**  
 .....

**CARNE DE VOLCANO** -Conforme a las decisiones del Consejo agrícola del año 1989, la intervención se llevará a cabo en función de los siguientes criterios:

a) el precio medio de mercado en la Comunidad para la calidad o grupo de calidades que vayan a ser objeto de la intervención debe ser inferior al 85% del precio de intervención correspondiente para una calidad tipo referenciada.

b) el precio medio de mercado a nivel nacional para el grupo de calidades de que se trata debe ser inferior al 85% del precio de intervención correspondiente.

-Se establece, a estos efectos, una C.M.G. que no puede ser sobrepasada salvo en el caso de que se cumplan una serie de circunstancias muy restrictivas.

C.M.G.

1989/90: 220.000tne.  
 1990/91: 220.000tne.

.....  
**CARNE DE OVINO Y CAPRINO** -Establecimiento de C.M.G. cuyo rebasamiento da lugar a disminuciones proporcionales en las primas. En concreto por cada uno por ciento en que se sobrepasa la C.M.G. se producirá una rebaja de un 1% en el precio base.

-En 1989 se adoptó una reforma de la O.C.M. de este sector que será aplicable plenamente a toda la Comunidad a partir de 1993. El cálculo de las primas por oveja no estará ya basado en el criterio de zonas geográficas sino en la forma de producción, dándose dos tipos de primas: la prima pagable por oveja a los productores de corderos pesados (criados únicamente por su carne) y la prima por oveja de los productores de corderos ligeros (que permitan una producción de leche) inferior en un 30% a la primera. Las primas serán limitadas a 1000 animales por productor en zonas de montaña y a 500 animales en las demás zonas. Por los animales excedentes las primas se verán reducidas al 50%. Las formas de ayuda se basarán en el almacenamiento privado.

Se establece un régimen de intercambios basado en exacciones reguladoras a la importación de determinados productos. (El precio base será el de referencia para aplicar estas exacciones.)  
 .....

C.M.G.

1989/90: REGION 5 (Inglaterra): 18.100.000 cabezas  
 RESTO EUROPA: 45.300.000 cabezas  
 TOTAL EUR-12: 63.400.000 cabezas

1990/91: idem campaña 89/90

diversificar los mecanismos de sostenimiento de las rentas agrarias- la instauración de un régimen de ayudas transitorias a las rentas: R(CEE) N°768/89, de 21 de marzo de 1989<sup>17</sup>

#### V.1.5.Una valoración de las reformas introducidas

Como es lógico pensar, la introducción de nuevas reformas no resultaba un proceso fácil, dado que los intereses de los países miembros se ven afectados en muy diferente medida. La reforma de 1984 resulta paradigmática a este respecto. La posición francesa sustentaba la tesis de que el problema de registros de excedentes crecientes en el tiempo no podía reducirse a una mera mala organización de la producción, sino al desequilibrio existente en los niveles de protección exterior, evidenciado en el claro exponente de los productos sustitutivos de los cereales. El abandono de esta línea de defensa y la aceptación de la necesidad de las reformas sólo fue posible mediante la cesión de dos importantes contrapartidas: una disminución en los montantes compensatorios monetarios positivos, objeto de fuertes disputas entre Alemania y Francia, y la adjudicación de cuotas lecheras, a cuya imposición se oponía, en condiciones más ventajosas que las obtenidas por

---

<sup>17</sup>D.O.C.E. N° L 84/8 de 29.3.89, este reglamento entró en vigor el 1 de abril de 1989 y será aplicable hasta el 31 de marzo de 1993.

países como Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

A veces, el proceso se complejiza notablemente como consecuencia de la existencia de disensiones a cerca de las posiciones a ser definidas al interior del gobierno de un mismo país, caso de Italia, respecto a la actitud a tomar a cerca de la imposición de las cuotas lácteas.

El resultado final del juego de las negociaciones se suele concretar en la aceptación de reformas menos ambiciosas que las sustentadas por la Comisión en sus planteamientos iniciales, cuestión sobre la que esta Institución ha demostrado un gran pragmatismo si se quieren obtener acuerdos mínimamente aceptables por todas las partes implicadas en el proceso de negociaciones.

La Cumbre de Bruselas volvió a demostrar las profundas divergencias existentes a la hora de materializar acuerdos concretos. De nuevo el nudo gordiano radicó en la contradicción existente entre la necesidad de adoptar reformas, que se consideraban necesarias, y el previsible deterioro en los niveles de renta agraria<sup>18</sup>. El tándem

---

<sup>18</sup> La correlación entre la evaluación de los precios de garantía y un determinado nivel, considerado aceptable, de renta agraria ha sido objeto de concreción en un modelo teórico por parte de Harald Von Witze "Las causas determinantes de la P.A.C. y su contribución a la inestabilidad de la agricultura". Revista de Estudios Agrosociales Núm.137, septiembre 1986. En concreto, el autor explica el ritmo de crecimiento de los precios de garantía como una función del objetivo marcado en el crecimiento de la renta agraria en relación a la del resto de los sectores productivos, de los ritmos de crecimiento obtenidos en el pasado por la renta agraria (tendencia inercial), y de los gastos presupuestarios, expresando

franco-alemán, conformado en el Consejo de agricultura del 22 de enero de 1988, sustentó la necesidad de defender el nivel de renta de sus productores, posición que encontró una fuerte confrontación con el frente británico-holandés. El acuerdo sólo fue posible cuando el presidente D'elors señaló que los niveles propuestos por la presidencia alemana para los estabilizadores presupuestarios (Q.M.G.) respetaban la disciplina presupuestaria acordada para los gastos agrícolas, y a través de la contrapartida de nuevas rebajas en los precios institucionales para la campaña 1988/1989<sup>19</sup>.

El enjuiciamiento del esfuerzo del ajuste emprendido en la década de los ochenta requiere efectuar una reflexión acerca de los mecanismos puestos en juego y de los resultados alcanzados.

Respecto al primero de estos aspectos centraremos el análisis, de forma preferente, en la evolución seguida por

---

estos últimos el precio político de la P.A.C. en los intentos de cierre, o cuando menos de no ampliación, de los diferenciales existentes entre las rentas agrarias y no agrarias. Por su parte este precio político ha venido, de vez en vez, más determinado por el ritmo de variación de los precios mundiales y de la paridad ecu/dólar (variables exógenas del modelo).

<sup>19</sup> No obstante, se impuso una reserva global por parte del Reino Unido y de los Países Bajos sobre el conjunto del Acuerdo, hasta en tanto no se reglasen los estabilizadores pertinentes a la leche, carne, aceite de oliva, azúcar, tabaco y frutas y hortalizas, cuestión que tendría que formalizarse, existiendo ya un acuerdo sobre estos extremos, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores a desarrollarse el 22 de febrero de ese mismo año.

los precios institucionales y en las diversas modalidades utilizadas para poner en práctica el principio de la corresponsabilidad.

El cuadro número V.2. presenta la evolución de los precios comunes en ecus y en moneda nacional. Como se puede observar, se distinguen tres fases en dicha evolución, si atendemos a su nominación en ecus.

- 1971-1977: periodo de elevados crecimientos, especialmente en lo que se refiere a las campañas comprendidas entre 1974 y 1976.

- 1978-1981: se comprueba una política más restrictiva en la fijación de precios, si bien, en la campaña 1980-1981 ya es observable un repunte en los crecimientos.

- 1981-1984: periodo caracterizado por una intensificación de las presiones en favor de la elevación de las rentas, lo que se plasmaría en nuevas escaladas en los aumentos de precios.

- 1984-1990: etapa marcadamente restrictiva, con crecimientos nulos, e incluso negativos, encontrando continuidad esta política en la última campaña referenciada (1990/1991), con un decremento de los precios institucionales del -1,1 por ciento.

CUADRO Nº V.2. Evolución de los precios comunes (1)

Años	En U.C. o en ECUS	En monedas nacionales(3)	
	(2)	en términos nominales	en términos reales
Comunidad de los seis			
1968-1969	-1,3	-0,7	
1969-1970	0,0	0,0	
1970-1971	0,5	1,5	
1971-1972	4,0	4,0	
1972-1973	4,7	4,8	
Comunidad de los nueve			
1973-1974	6,1	7,2	2,2
1974-1975	15,5	17,8	6,9
1975-1976	8,6	12,2	-2,3
1976-1977	9,1	12,0	3,4
1977-1978	4,9	7,5	-0,6
1978-1979	2,4	7,5	0,1
1979-1980	1,2	7,4	-2,9
1980-1981	4,9	4,5	-3,9
1981-1982	9,3	13,3	0,9
Comunidad de los diez			
1982-1983	10,3	10,5	0,6
1983-1984	4,3	6,6	-2,5
1984-1985	-0,4	3,3	-3,5
1985-1986	0,1	1,8	-4,5
1986-1987 (4)	-0,3	2,2	-0,7
1987-1988	-0,2	3,5	-1,1
1988-1989	-0,1	1,6	
1989-1990	-0,3	1,3	
Comunidad de los doce			
1988-1989	0,0	1,6	-2,4 (6)
1989-1990	-0,1	1,2	-2,9 (6)
1990-1991 (5)	-1,1	0,3	

Fuente: Informes sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad, varios años  
Comisión de las Comunidades Europeas.

Nota (1): El régimen de precios agrarios comunes se viene aplicando desde 1967 a la totalidad de la producción de los seis Estados miembros fundadores, y se ha ido extendiendo progresivamente desde 1973 a las producciones del R. Unido, Irlanda y Dinamarca, desde 1981 a Grecia y, finalmente, desde 1986 a España y Portugal.

Los cálculos no incluyen los efectos de las tasas de corresponsabilidad, debiéndose tomar también en cuenta el hecho de que los precios de compra de los cereales arroz y semillas oleaginosas son inferiores a los precios de intervención.

Nota (2): Las tasas de variación de los precios comunes expresados en ecus -precios de intervención o precios equivalentes- se tratan en realidad de tasas medias calculadas a partir del aumento efectivo de cada precio agrario y el peso respectivo de cada producción nacional en la producción final agraria total comunitaria.

Nota (3): El cálculo de las tasas de variación en monedas nacionales se efectúa mediante la conversión de los precios comunes en ecus en monedas nacionales, a través de los tipos de cambio verdes, tomándose en cuenta todos los ajustes experimentados por los mismos.

Nota (4): A pesar de que en 1986 se produjo la adhesión de España y Portugal, los cálculos se han seguido efectuando sobre la base de la Comunidad a diez, dado que el número de productos sometidos en estos dos países miembros a regímenes de precios comunes durante el período de transición es muy limitado. No obstante, se han reflejado las variaciones de los precios comunes para la C.E.E.-12 a partir de la campaña 1988/89.

Nota (5): Respecto a la Campaña 1990/91, hay que precisar que no recoge la incidencia de los coeficientes reductores de los precios agrarios como consecuencia del reajuste monetario del 5-Enero de 1990 (R.CEE nº784/90) por el que se modifican los precios y los importes fijados en ecus, dentro del régimen de desmantelamiento de los MCM. Por otra parte, los cálculos de conversión en monedas nacionales se han efectuado sobre la base de la situación agromonetaria para la semana del 11-18 de abril de 1990.

Nota (6): Cálculos propios; utilizando deflatores del 4,1 y 4,2 por ciento, para los años 1988 y 1989 (provisional), respectivamente.



Es necesario hacer dos observaciones respecto a la capacidad que tienen los precios nominados en unidades monetarias europeas como guías de los efectos de estimulación -desestimulación sobre los niveles de producción agraria. Por una parte, es necesario considerar que un mejor indicador, a estos efectos, viene dado por los precios nominados en las respectivas monedas nacionales, obtenidos a través de los conversores -tipos de cambio verde (segunda columna del cuadro). Como se puede comprobar, las tasas de variación negativas se tornan en positivas tras la utilización de los conversores; no obstante es clara la desaceleración de precios acaecida a partir de la campaña 1984-1985, siendo la misma especialmente marcada a partir del año 1988. Por otra parte, como ya se comprobó en el capítulo tercero, a pesar de la correlación existente entre los precios de intervención y los precios percibidos por los agricultores, se pueden producir variaciones relativamente significativas entre ambos.

Finalmente, en la tercera columna del cuadro quedan reflejadas las variaciones de los precios en términos reales, utilizándose como índice de deflación el correspondiente al P.I.B. Se puede comprobar, como se han registrado, en la mayoría de las campañas, variaciones de signo negativo, dado el menor crecimiento registrado por los precios percibidos por los agricultores en relación a dicho deflactor.

El cuadro N° V.3. refleja las variaciones de los precios institucionales por tipo de productos para las campañas comprendidas en el período 1984-1989. Es curioso comprobar que mientras que determinados tipos de cereales -cebada y, especialmente, trigo duro- frutas y hortalizas frescas -naranjas y melocotones- y el aceite de oliva, productos todos ellos con elevada implantación en los países mediterráneos, han registrado variaciones negativas muy superiores a la variación media del período; la carne, el azúcar y la leche han experimentado leves retrocesos o incluso incrementos en el caso del último de los productos citados, circunstancia que no puede dejar de relacionarse con el sistema de cuotas implantado para la leche a partir de la campaña 1984/85.

Respecto al instrumental desarrollado para limitar el apoyo a los mercados, reforzando el principio de corresponsabilidad, este se ha basado, en forma resumida, en las siguientes modalidades:

- Implantación de tasas de corresponsabilidad financiera, casos exponentes a esta modalidad son la leche, los cereales y el azúcar, organización esta última para la que la corresponsabilidad financiera es total por parte de los productores.

- Cuotas de producción: a esta modalidad se

CUADRO N° V.3. Variaciones de los precios institucionales expresados en ecus por tipo de productos

Productos	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89 (1)	1989/90 (1)	MEDIA
Trigo blanco	-1,0	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5
Trigo duro	0,0	0,0	-4,0	-2,7	-5,2	-5,5	-2,9
Cebada	-1,0	-1,8	-5,0	0,0	0,0	0,0	-1,3
Maíz	0,0	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
Remolacha azuc.	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	-2,0	-0,1
Aceite de oliva	-1,0	0,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	-1,0
Granos de colza	--	-1,8	0,0	-3,3	0,0	0,0	-1,0
Girasol	--	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vino de mesa	--	0,0	0,0	-2,0	0,0	-2,5-2(2)	--
Naranjas	--	-1,6	0,0	-2,5	0,0	-7,5	-2,3
Limonas	--	--	0,0	-2,5	0,0	0,0	-0,6
Peras	--	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Melocotones	--	--	0,6	-5,0	0,0	0,0	-1,1
Coliflores	--	--	1,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Manzanas	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Tomates	-1,0	-2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
Leche	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Carne bovino	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
Carne porcina	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
Carne ovina	-1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Media productos	-0,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2

Nota (1): Para las campañas 1988/89 y 1989/90 se ha considerado la -  
variación media de los precios base correspondientes al con-  
junto de las frutas y hortalizas frescas, al no poseer datos  
desagregados por tipo de producto.

Nota (2): Márgenes de variación correspondientes a los precios de -  
orientación de los diferentes tipos de vino de mesa.

Fuente: Informes sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad.  
Comisión de Las Comunidades Europeas. Varios años.

encuentran sujetas las o.c.m. de azúcar y productos lácteos.

- Estabilizadores presupuestarios -antiguos umbrales de garantía- basados en la instauración de las denominadas cantidades máximas garantizadas, cuyo rebasamiento, como hemos tenido ocasión de señalar, da lugar a reducciones proporcionales en los precios institucionales y/o en las ayudas.

Estos mecanismos se han visto reforzados, por otra parte, por la adopción de otras medidas tendentes a hacer de la intervención una práctica menos permanente y más restrictiva, como hemos reseñado, y con la puesta en práctica de diversas acciones específicas para la consecución de una estabilización de la oferta agraria<sup>20</sup>.

Si bien la Comisión puntualiza que los dispositivos de estabilización han sido adaptados a las necesidades específicas de cada organización común de mercado, en

---

<sup>20</sup> En esta línea cabe encuadrar el programa de reestructuración del viñedo, iniciado en 1980 y continuado a raíz de los acuerdos de Dublín en 1984: implantación de primas por abandono definitivo de superficies plantadas de viña con pérdida de derechos de replantación en la superficie acogida, reestructuración de viñedo en el marco de operaciones colectivas, prohibición de nuevas plantaciones; reconversión del sector horto-frutícola, a través de otorgamientos de subvenciones por el arranque de manzanos y perales; adopción de un régimen de abandono para la producción lechera; fomento de la reconversión y extensificación de la producción; implantación de un régimen de retirada de tierras arables (set-aside) y establecimiento de un régimen comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola (jubilación anticipada).

correspondencia con el tipo de apoyo brindado por las mismas, lo cierto es que la elección de los dispositivos se ha visto sometida a las presiones e influencias políticas del proceso decisonal, en aras de la recomposición de un nuevo "status-quo". En este sentido, el debate en la elección del sistema de cuotas de producción en alternativa al de umbrales de garantía, ligado a una política de reducción de precios, en el caso de los productos lácteos, resulta un caso claramente ejemplificador de estas cuestiones.

La propia Comisión ha aclarado en el libro verde que la sustitución del sistema de umbrales por el de cuotas, efectuado en el año 1984, fue debido a la grave situación de desequilibrio que aquejaba al sector, debiendo recurrir, con "carácter transitorio", a esta vía con la finalidad de obtener resultados inmediatos. No obstante, en este mismo documento, esta Institución se muestra radicalmente partidaria de no seguir haciendo extensiva esta disciplina.

¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes que brindan cada uno de estos dos sistemas?. Pasaremos a analizar esta contrastación en las siguientes líneas<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La evaluación de las ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas limitadores de la oferta ha dado lugar a un amplio debate doctrinal. A este respecto pueden consultarse los siguientes autores: Baillot E. "les économistes et les quotes de production". INRA, Economie et sociologie rurales. Nantes (1987). Bergmann D. "limitaciones de los actuales sistemas de control de oferta". Revista de Estudios Agrosociales N° 140. Abril-junio 1987, M.A.P.A.. Harvey D.R., "Quotes négociables, politique de compensation et réforme de la P.A.C." y Loseby M. "L'Ajustement de l'offre et de la demande sur les

- Cuotas globales

Ventajas:

- Efecto potencial inmediato en la restricción de la producción.

- Incorporan un reparto del ajuste negociado entre los países miembros, lo que les otorga un considerable nivel de "legitimidad".

- Suponen un alivio de la carga presupuestaria de la Comunidad, al no responsabilizarse ésta de los excedentes de la cuota, si bien los costes de administración y gestión pueden ser abultados.

- Contrarrestan eficazmente los incrementos de productividad que se pueden ir registrando, siempre y cuando las mismas se giren sobre niveles de producción (sistema adoptado por la Comunidad), y no sobre un baremo en función de las superficies a ser congeladas.

- Proporcionan, en el caso de que se hayan fijado en niveles correctos, precios más elevados a los productores, lo que implica transferencias de los consumidores a los

---

marchés des produits agricoles de la C.E.E., le cas du secteur laitier". Revista Economie Rurale, N° 163, septiembre-octubre 1984.

productores agrícolas.

- Otorga a la Administración mayores dosis de flexibilidad, al poder tomar en cuenta características diferenciales según el tipo de productores que se trate.

Inconvenientes:

- Dados los mayores precios sustentados por la aplicación de esta modalidad, en alternativa al sistema de estabilizadores, existe una tendencia al rebasamiento de las cuotas, máxime en un sector en el que el coste marginal es frecuentemente inferior al coste medio. Si bien los rebasamientos no suponen cargas adicionales presupuestarias, por tenerse que hacer cargo de ellas los productores, su eficacia para la sustentación de las rentas resulta erosionada, lo que implicaría nuevas y complejas renegociaciones entre los países miembros.

- Suponen una esclerotización de los mercados, dañando el principio de ventajas comparativas<sup>22</sup>. Esta situación resulta especialmente gravosa para aquellos países miembros con inferiores niveles de rendimientos y producción, ya que las situaciones iniciales de partida que sirvieron para referenciar las cuotas se ven consolidadas. En última

---

<sup>22</sup> D.R. Harvey, o.p.cit., se muestra partidario de flexibilizar el régimen de cuotas mediante la posibilidad de negociar las mismas libremente a nivel inter-países, en oposición a las muy restrictivas transferencias regionales de cuotas.

instancia, el sistema de cuotas supone la constitución práctica de "reservas de mercado" que erosionan el principio de libertad de circulación.

- Proporcionan una potencial capitalización del valor de las tierras que podría transmitirse en incrementos de los costes de producción y en alzamientos de barreras para la instalación de jóvenes agricultores, dificultando la transmisión de las explotaciones entre generaciones.

- Estabilizadores agrarios: La experiencia de los umbrales de garantía puso de manifiesto las limitaciones de este mecanismo al quedar su efectividad expuesta a la complejidad del proceso decisional. Como botón de muestra resalta el caso de los cereales, produciéndose el veto alemán manifestado en junio de 1985, a través de la invocación de sus intereses vitales, cuando se intentó aplicar una fuerte reducción de los precios institucionales de este sector como consecuencia de la aplicación de las penalizaciones derivadas del rebasamiento de los umbrales. El sistema de estabilizadores presupuestarios, acordado en el Consejo de Bruselas de 1988, ha puesto a disposición de la Comisión un mecanismo de gestión de los mercados que, en principio, debe demostrarse bastante más efectivo que el antiguo sistema, ya que es esta misma Institución la encargada de aplicar, de forma automática, las penalizaciones. El establecimiento de cantidades máximas de garantía a medio plazo supone la "consolidación" de los niveles de protección referidos a los "quantums" de



producción obtenidos en 1987, su rebasamiento originará la aplicación de las sanciones correspondientes.

No obstante el futuro de estos estabilizadores está supeditado a los siguientes factores:

- La evolución de los precios institucionales que se fijen para cada campaña por el Consejo de Ministros. La relajación en la continuidad de una política restrictiva de precios expone a este mecanismo a una eventual neutralización de sus efectos ya que, a diferencia del sistema de cuotas, su éxito estriba en la contención de los niveles de producción a través de la intermediación de los precios y, si esta relación falla, los gastos presupuestarios podrían seguir incrementándose. Por otra parte, es necesario hacer notar que en el desempeño de este mecanismo resulta clave la relación entre la tasa de crecimiento de los precios y la correspondiente a los niveles de productividad. Como resguardo, este sistema necesita verse acompañado de mecanismos de cierre en el reciclaje de los excedentes, mediante el endurecimiento de las medidas de intervención.

- Por otra parte, en comparación a una hipotética situación de generalización de las cuotas a todas las o.c.m., la efectividad del mecanismo queda supeditada a la jerarquía de precios que se establezca entre los diferentes sectores, dado que no se puede olvidar que los diferentes mercados están estrechamente interrelacionados, pudiéndose

operar amplias reorientaciones en las producciones. El caso de la matanza de ganado productor de leche, a raíz de la imposición de cuotas de producción para este sector, y la presión que se originó sobre el sector de carne vacuno, o la reorientaciones cerealeras hacia las producciones de oleaginosas, permitidas por la rotación de cultivos, constituyen claros exponentes del sistema de vasos comunicantes entre los sectores.

La instrumentación de las cuotas en el sector lácteo y la cauta señal emitida por la C.O.P.A. sobre sus preferencias hacia este sistema, en conjunción con la retirada de tierras, muestra las reticencias existentes hacia una política de ajuste guiada por los precios. Naturalmente estas opciones no son neutrales, resultando beneficiosas de unos grupos de productores en relación a otros, cuestión ésta que será objeto de un más detenido examen en el capítulo séptimo.

Para finalizar el presente apartado se procederá a analizar la evolución de determinados parámetros a fin de evaluar, de forma tentativa, cuál ha sido la evolución de las reformas introducidas a mediados de la década de los ochenta.

En el cuadro N° V.4. se presenta la evolución depurada de la utilización de los créditos del F.E.O.G.A.-G., sin considerar los ajustes derivados de revisiones y correcciones de cuenta, en el periodo 1973-1990,

CUADRO N° V.4. Evolución de la utilización de los créditos FONSA-S. por organizaciones estancas de mercado (excluida la GCN FONSA)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	1982	1983*	1984*	1985*	1986*	1987*	1988	1989	1990
Cereales y arroz	1.881,5	284,0	592,7	674,3	643,4	1.138,4	1.684,7	1.728,8	1.943,1	1.874,8	2.534,1	1.697,8	2.388,3	3.484,9	4.326,8	4.511,5	4.254,0	4.479,8
Almidón e isogluc.	141,2	184,1	271,2	229,3	598,4	878,8	989,8	573,2	767,3	1.261,9	1.316,2	1.651,3	1.884,3	1.725,3	2.889,6	2.881,8	2.851,8	2.125,8
Aceites de oliva	246,2	169,3	128,7	143,4	177,1	182,1	288,2	317,9	442,7	698,1	675,3	1.898,4	682,2	684,3	1.139,2	985,9	170,3	1.598,8
Glucosidos y proc.	84,3	14,3	48,3	119,1	188,2	188,6	279,7	489,9	688,2	888,3	1.887,9	871,2	1.488,1	2.487,3	3.874,6	3.681,1	3.858,8	4.123,8
Fertilizantes y gasesos cede	7,8	12,8	15,8	28,7	34,8	13,9	98,1	17,2	72,3	116,4	168,8	188,8	288,8	388,8	388,4	488,2	688,8	688,8
Frutas y hortalizas	31,7	28,3	72,8	188,1	178,2	188,7	482,8	687,3	641,1	914,3	1.198,1	1.484,6	1.288,7	988,8	987,1	788,2	1.881,8	1.288,8
Factor victimizante	11,1	41,8	141,2	133,8	87,9	68,7	61,9	289,3	488,4	578,6	687,2	1.288,6	881,4	688,8	688,3	1.548,6	1.488,8	1.288,8
Tobaco	128,3	184,4	288,5	182,4	288,2	214,1	282,4	288,3	381,8	682,6	671,3	778,4	682,9	782,2	688,6	648,1	978,8	1.888,8
Carnes socot. o product.	28,7	28,7	32,4	48,1	28,8	31,4	48,2	38,2	44,7	58,4	58,4	51,3	54,4	54,4	44,3	59,8	77,8	81,8
Leches y gase. lúct.	1.888,6	1.287,9	1.187,7	2.277,7	2.884,1	4.014,7	4.887,9	4.788,8	3.342,7	3.287,7	4.388,1	3.441,7	5.688,3	5.488,3	5.188,3	5.888,3	4.988,8	4.388,8
Carnes lúctas	18,3	388,1	988,3	613,9	467,7	688,7	748,2	1.288,3	1.488,9	1.188,4	1.788,3	2.348,8	2.788,8	3.481,7	2.148,7	2.678,8	2.388,8	2.187,8
Ovino y caprino	-	-	-	-	-	-	-	33,3	191,3	231,7	388,4	433,3	382,4	614,9	572,8	1.288,4	1.488,4	1.388,8
Carnes porcino	187,2	68,7	34,9	28,8	37,3	48,8	184,9	113,4	134,6	111,4	148,8	188,4	188,4	131,3	188,4	213,4	237,8	188,8
Harinas y carne aves	23,3	18,2	9,4	13,1	23,4	28,1	77,3	88,3	88,9	188,9	128,3	68,8	62,2	97,8	132,8	184,1	281,8	213,8
Pesc. no incluídas enajo 2	27,7	13,7	23,9	67,8	134,3	288,3	232,2	281,3	282,4	414,4	243,2	382,4	448,8	382,9	388,2	682,4	684,8	688,8
<b>TOTAL GCN</b>	<b>3.488,5</b>	<b>2.594,1</b>	<b>3.732,1</b>	<b>4.728,9</b>	<b>5.681,2</b>	<b>7.749,8</b>	<b>9.713,1</b>	<b>10.988,8</b>	<b>10.874,8</b>	<b>12.888,5</b>	<b>15.488,4</b>	<b>17.988,1</b>	<b>19.381,1</b>	<b>21.577,3</b>	<b>22.388,7</b>	<b>23.488,4</b>	<b>24.138,8</b>	<b>23.778,8</b>
<b>INSTANTES COMPENS.</b>	<b>436,3</b>	<b>489,9</b>	<b>788,4</b>	<b>848,2</b>	<b>1.188,4</b>	<b>987,3</b>	<b>788,6</b>	<b>288,4</b>	<b>238,4</b>	<b>313,1</b>	<b>488,6</b>	<b>378,2</b>	<b>328,2</b>	<b>481,7</b>	<b>684,9</b>	<b>589,5</b>	<b>413,8</b>	<b>171,8</b>
<b>OTROS GASTOS (1)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>113,3</b>	<b>-</b>	<b>132,3</b>	<b>288,8</b>	<b>332,8</b>
<b>TOTAL GENERAL (2)</b>	<b>3.924,8</b>	<b>3.084,0</b>	<b>4.520,5</b>	<b>5.577,1</b>	<b>6.869,6</b>	<b>8.737,1</b>	<b>10.501,7</b>	<b>11.277,2</b>	<b>11.113,2</b>	<b>13.201,6</b>	<b>15.886,0</b>	<b>18.386,3</b>	<b>19.869,3</b>	<b>22.189,7</b>	<b>23.188,6</b>	<b>24.488,4</b>	<b>24.781,8</b>	<b>24.281,8</b>

Fuentes y notas: ver página siguiente.

#### CUADRO V.4.

Fuente: Orientaciones para la Agricultura Europea. Memorandum de la Comisión al Consejo del 30 de Mayo de 1.980 e informes sobre la situación de la Agricultura Europea, varios años. Comisión de las Comunidades Europeas.

Notas: (\*) A efectos del cuadro con la utilización de los créditos para pagos de cada ejercicio (pagos contra créditos definitivos del ejercicio más prórrogas del ejercicio siguiente), debe tomarse en cuenta que los gastos FEAGA-G de los años marcados con asterisco no incluyen las correcciones de cuentas y las revisiones definitivas de las cuentas de ejercicios anteriores. En concreto, los ajustes a introducirse serían los siguientes:

- ejercicio 1.981.: -161,2 mill. de ecus con cargo a revisiones definitivas de ejercicios anteriores.
- ejercicio 1.983.: -108,1 mill. de ecus con cargo a revisiones definitivas del período 1.976/77.
- ejercicio 1.984.: -25,5 mill. de ecus con cargo a revisiones definitivas del período 1.978/79.
- ejercicio 1.985.: -99,2 mill. de ecus con cargo a revisiones definitivas del período 1.980/81.
- ejercicio 1.986.: -55,3 mill. de ecus con cargo a correcciones de cuentas del ejercicio 1.982.
- ejercicio 1.987.: -208,2 mill. de ecus con cargo a correcciones de cuentas de los ejercicios 1.983, 1.984 y 1.985.

(1): Incluye correcciones de cuentas, restituciones por ayudas alimentarias de la Comunidad, pagos de intereses a los Estados miembros tras la reforma del sistema de financiación y gastos retirada de tierras. (set-aside) en los años 1.989 y 1.990.

(2): La cifra de 26.400'4 millones de ecus no recoge los gastos de 1.240 millones de ecus correspondientes a los créditos pagados en 1.988 en concepto de depreciación de los stocks de intervención.

Los créditos de 1.989 no incluyen 1.449 mill. de ecus por reembolso a Estados miembros por gastos de depreciación de stocks, ni los 1.000 mill. de ecus destinados a la reserva monetaria para cubrir riesgos de depreciación del dólar. Si figura incluida la partida de 20 mill. de ecus financiada por el FEAGA-G. para el desarrollo del set-aside.

Los créditos de 1.990 no incluyen 1.470 mill. de ecus por reembolso a Estados miembros por gastos de depreciación de stocks, 21 mill. de ecus para desarrollo de medidas de lucha contra el fraude, 1.000 mill. de ecus correspondientes a reservas monetarias. Si figura incluida la partida de 70 mill. de ecus financiada por el FEAGA-G. para el desarrollo del set-aside.

detallándose la misma para cada uno de los sectores y para el total de los mismos. Atendiendo al total de gastos comportados por el conjunto de O.C.M., sin considerar los correspondientes a los montantes compensatorios monetarios ni a otros tipos de gastos de variada índole -véase nota (1) del cuadro-, se observa como se siguió registrando un elevado crecimiento de los mismos en el periodo 1984-1988: tasa anual acumulativa del 9,34 por ciento, si bien éste resultaría inferior al observado en el conjunto del periodo 1973-1984 (tasa anual acumulativa del 12,40 por ciento). No obstante, es necesario observar que estas evoluciones deben ser matizadas a través de las siguientes observaciones: los efectos que sobre el nivel de gastos han podido producir las sucesivas ampliaciones, si bien hay que tener en cuenta el colchón amortiguador ejercido por los respectivos periodos transitorios. Por otra parte, esta evolución no nos permite enjuiciar cuál hubiese sido la tendencia en ausencia de las medidas de ajuste introducidas a partir de 1984. En la comunicación de la Comisión de fecha 4.8.1987, sobre el balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la P.A.C.-COM (87) 410 final-, esa Institución efectúa una estimación sobre los ahorros realizados en el periodo 1984-1987 y los esperados para el

año 1988: un total de 22.710 millones de ecus<sup>23</sup>.

Atendiendo a la evolución sectorial, destacan los elevados porcentajes de crecimiento registrados en el periodo 1984-1988 por los sectores de cereales y arroz (165,7%), oleaginosas y proteaginosas (320,2%), textiles y gusanos de seda (320,5%) y ovino y caprino (198,4%). En particular sorprende el crecimiento del sector cereales ya que, como tuvimos ocasión de comprobar en el análisis de las evoluciones de las producciones físicas sectoriales - ver nuevamente cuadro III.5.- su producción había experimentado un ligero retroceso en el periodo 1985-1988, circunstancia también comprobable en el caso de los lácteos y de la carne de vacuno; mientras que las producciones de semillas oleaginosas y ovino y caprino siguieron registrando una fuerte progresión en sus producciones durante ese mismo periodo.

Este crecimiento de los gastos del sector cereales viene explicado por el elevado crecimiento de las intervenciones de los mercados, pasando éstas de los 731,7 millones de ecus en el año 1984 a 1.339,8 millones de ecus en el año 1988 (variación del 83,1%) y, sobre todo, por la evolución

---

<sup>23</sup> El desglose por años de los ahorros es el siguiente:  
1984: 1.070 millones de ecus; 1985: 2.980 millones de ecus;  
1986: 4.160 millones de ecus; 1987: 6.000 millones de ecus;  
1988: 8.500 millones de ecus.

Aún no pudiendo enjuiciar la verosimilitud de estas cifras, es necesario subrayar que las mismos alcanzan porcentajes notablemente elevados sobre los créditos efectivamente utilizados : el 26,7 y el 31,1 por ciento en los años 1987 y 1988, respectivamente.

registrada por los gastos en concepto de restituciones (variación del 235,7%, al pasar las mismas de 918,3 a 3.083 millones de ecus en dicho periodo).

Con la finalidad de obtener un mayor detallamiento en la evolución de los gastos según la naturaleza económica de las medidas , se ha procedido a confeccionar el cuadro nº V.5., pudiéndose observar que, a pesar de lo subrayado en el caso de los cereales, la estructura del gasto ha permanecido bastante estable en el transcurso del periodo 1983 - 1989, con excepción del año 1987, en el que las restituciones a la exportación experimentaron un notable salto.

Un factor a considerar en la evolución de los gastos de intervención es el esfuerzo efectuado en el ajuste de los stocks en poder de los organismos públicos, especialmente intensificado a partir de 1984 con la eliminación de los stocks de mantequilla (operación beurre de Noel). A lo largo del periodo 1984-1988 se ha proseguido en esta línea, bien a través de salidas exteriores, exportaciones, bien mediante el desarrollo de operaciones especiales.

El cuadro Nº V.6. muestra el notable crecimiento del valor contable de los stocks en el periodo 1981-1987, llegando a ascender los mismos a 9.367,9 millones de ecus. A estos efectos es de hacer notar las elevadas pérdidas presupuestarias que se afloran en el momento en que las

CUADRO N° V.5. Evolución de los gastos según la naturaleza económica de las Medidas (1). Millones de Ecus y porcentajes.

Utiliz. créditos FEOGA-G. excepto O.C.M.-pesca (1)	Gastos O.C.M.- pesca (2)	Ajustes cuadre (3)	Gastos Ajustados (1)+(2)-(3) Mid.ecus	Porcen- taje (3)	Restitu- ciones Mid.ecus	%	Almacena- miento Mid.ecus	%	Retiradas y oper.asimil. Mid.ecus	%	Ayudas compensadoras de los precios Mid.ecus	%	Primas orien- tativas Mid.ecu	%	
1983	15.894,0	+25.7	--	15.919.7	100.0	5.559.7	34,9	2.893,4	18,2	712,4	4,5	6.559,2	41,2	195,0	1,2
1984	18.356,3	+15.6	--	18.371.9	100.0	6.619.1	36,0	3.540,4	19,3	1.313,2	7,1	6.687,7	36,4	211,5	1,2
1985	19.827,3	+16.1	-136,4	19.707,0	100.0	6.716,1	34,1	4.427,5	22,5	828,6	4,2	7.577,0	38,4	157,8	0,8
1986	22.174,7	+18.0	-113,5	22.079,2	100.0	7.409,2	33,6	5.555,2	25,2	761,3	3,4	8.271,8	37,5	81,7	0,4
1987	23.158,6	+17.4	--	23.175,9	100.0	9.374,9	40,5	3.683,8	15,9	1.028,8	4,4	8.998,0	38,8	90,5	0,4
1988	26.400,4	+46.9	+1107,5	27.554,8	100.0	9.928,8	36,0	5.819,9	21,1	902,0	3,3	10.267,0	37,3	637,1	2,3
1989	26.761,0	+37.3	+1241,0	28.039,3	100.0	9.354,0	33,4	5.363,0	19,1	1.127,0	4,0	11.297,3	40,3	898,0	3,2

Nota (1):

Los gastos correspondientes a los Montantes compensatorios de Adhesión y a los Montantes Compensatorios Monetarios están incluidos en los gastos por restituciones y en las ayudas compensatorias de los precios. No se toma en cuenta la incidencia de las revisiones y correcciones de cuentas.

Los Ajustes de Cuadre de la columna (3) están motivados por la necesidad de tomar en cuenta la incidencia de diversas medidas de compensación financiera a los países miembros y de otros gastos. En los años 1988 y 1989 figuran incluidos los reembolsos en concepto de depreciación de stocks por 1.240 y 1.449 millones de ecus respectivamente, compensados parcialmente por el ajuste negativo de otros gastos, entre los que se encuentran los correspondientes a la financiación del set-aside, por importe de 132,5 y 208 millones de ecus.

Fuente:

Elaboración propia en base a datos de la Situación de la Agricultura en la Comunidad Europea y los Informes Financieros del FEOGA-G., varios años. Comisión de las Comunidades Europeas.



Cuadro N° V.6. Evolución del almacenamiento público

	Situación al 31-12-1981		Situación al 30-11-1983		Situación al 30-11-1985		Situación al 31-12-1987		Situación al 31-12-1988			
	Cantidad Miles Tm.	Valor contable Mill.écus	Cantidad Miles Tm.	Valor contable Mill.écus	Cantidad Miles Tm.	Valor contable Mill.écus	Cantidad Miles Tm.	Valor contable Mill.écus	Cantidad Miles Tm.	Valor contable Mill.écus	Valor previsto venta (3)	(3)/(1) x100
Trigo blando	2.965,9	515,6	6.806,4	1.278,7	3.890,4	776,8	2.392,5	526,3	2.669,4	306,9	189,5	61,7
Trigo blando no panif.	2,1	0,4	14,0	2,7	8.012,3	1.613,6	1.722,0	332,4	1.105,5	115,2	56,4	48,9
Cebada	847,8	130,1	1.672,9	322,5	4.650,7	940,5	3.585,8	706,4	3.066,9	300,1	171,7	57,2
Centeno	342,8	65,0	311,5	63,1	1.108,2	225,7	754,9	165,3	905,4	90,2	35,3	39,1
Trigo duro	309,2	59,2	736,8	186,6	986,2	264,2	2.027,5	577,8	2.165,3	344,1	212,2	61,7
Maíz	-	-	-	-	-	-	22,3	4,1	18,4	1,2	0,7	58,3
Sorgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Azúcar	-	-	-	-	-	-	8,2	1,6	7,9	0,7	0,3	42,8
Acéite de oliva	140,2	220,6	120,7	174,5	75,4	115,6	311,1	485,1	349,2	565,9	565,9	100,0
Colza	23,9	6,8	-	-	-	-	-	-	9,9	3,4	1,7	50,0
Girasol	-	-	-	-	-	-	17,2	8,5	146,1	60,1	26,0	43,3
Tabaco en hojas	-	-	3,8	2,9	7,0	6,7	2,2	1,4	2,0	-	-	-
Tabaco transformado	-	-	11,4	9,4	3,8	3,0	19,0	14,2	6,6	2,9	1,4	48,3
Tabaco embalado	38,7	46,8	15,4	18,9	3,9	4,8	20,7	25,1	44,9	51,6	9,5	18,4
Leche desnatada en polvo	298,3	350,8	957,2	1.457,8	513,8	866,7	593,6	1.136,7	9,6	17,0	14,2	83,5
Mantequilla	13,8	30,6	686,3	2.474,6	1.018,1	3.415,7	888,4	2.941,7	101,2	233,3	136,5	58,5
Carne de bovino, canales	146,0	289,2	301,4	762,3	588,9	1.508,7	537,2	1.475,5	445,9	752,9	309,9	41,2
Carne de bovino deshuesada	64,3	159,9	88,7	280,2	214,2	761,5	216,6	805,4	136,7	329,1	238,0	72,3
Carne de porcino	-	-	-	-	25,8	28,9	-	-	-	-	-	-
Alcohol (hl)	-	-	-	-	501,4	47,3	1.688,0	160,4	3.307,7	128,7	23,2	18,0
TOTALES	-	1.874,8	-	7.034,5	-	10.579,7	-	9.367,9	-	3.303,3	-	-

existencias son realizadas en el mercado<sup>24</sup>. En el año 1988 se ha producido un fuerte ajuste contable de las existencias a través de la depreciación de las mismas<sup>25</sup>. La necesidad de continuar reduciendo la "carga del pasado" es obvia, si nos atenemos a la relación entre los valores contables y los valores previsibles de venta en los mercados. En esta misma línea se manifestó la COM (87)/100<sup>26</sup>, explicitando la necesidad de desarrollar un procedimiento de consignación presupuestaria para cubrir las cargas de depreciación de existencias, encontrando

---

<sup>24</sup> Gerrit Meester "Budgetary constraints and international realities in the CAP". European Review of Agricultural Economics. Vol. 14-I. 1987, expone que el retraso en el reconocimiento de las pérdidas derivado de este procedimiento contable ha hecho del almacenamiento un mecanismo sumamente grato, en alternativa a las ventas subsidiadas en los mercados internos o externos, contribuyendo al retraso de la crisis financiera. No obstante, el dispositivo de almacenamiento comienza a hacer agua cuando los almacenes se ven repletos y cuando los stocks alcanzan un alto grado de envejecimiento, resultando necesario el desalojo y el consecuente reconocimiento de las pérdidas. El autor observa un claro movimiento cíclico en la relación precios, presiones presupuestarias y aumento de los stocks. Cuando estos últimos son desalojados con un elevado coste, se piensa que existe un mayor margen de maniobra para conceder incrementos de precios más elevados. La experiencia del desenvolvimiento del sector lácteo en el período 1975-1982 resulta bastante ilustrativa a este respecto.

<sup>25</sup> De los 5.819,9 millones de ecus gastados en concepto de almacenamiento en 1988, 5.032,2 millones correspondieron al almacenamiento público, con arreglo a la siguiente estructura:

- Gastos técnicos: 529,4 mio. ecus (10,5%)
- Gastos de financiamiento: 546,2 mio. ecus (10,9%)
- Pérdidas compra/venta: 1.358,6 mio. ecus (27,0%)
- Gastos depreciación: 2.598,0 mio. ecus (51,6%).

Con la finalidad de reducir los gastos financieros se han adoptado a lo largo de 1988 diferentes disposiciones concernientes al Reglamento financiero de esta sección.

<sup>26</sup>Comunicación de la Comisión "llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa"

plasmación esta propuesta en el marco financiero de referencia 1988-1992. En concreto, en el año 1988 se consignaron 1.240 millones de ecus y en 1989 y 1990 se abrieron créditos por 1.449 y 1.470 millones de ecus respectivamente.

Respecto a las repercusiones de los estabilizadores adoptados en el año 1988, es aún pronto para emitir cualquier tipo de valoración al respecto, ya que las posibles repercusiones sólo se harán notar en el medio plazo.

No obstante, la Comisión estima que los mismos han permitido unos ahorros presupuestarios sustanciales: 1.795 millones de ecus en 1989 y 1.780 en 1990 (estimación) para todos los sectores afectados (cereales, frutas y hortalizas, vino, tabaco, oleaginosas, proteaginosas, algodón, carne de ovino, incluidos los prélèvements de corresponsabilidad suplementaria en leche y cereales); la Comisión estima que la política de los estabilizadores debe, pues, continuar, si bien es preciso introducir algunas modificaciones o perfeccionar los mismos, especialmente el referente a las oleaginosas. Por otra parte, el respeto de las directrices financieras se ha plasmado en los créditos presupuestarios pertinentes a los años 1989 y 1990, siendo observable la clara desaceleración de los gastos derivados de la aplicación de las diferentes O.C.M. En concreto, los mismos han evolucionado de 25.698,4 mill. de ecus en 1988 - año base- a 25.778,0 millones de ecus consignados en el

presupuesto de 1990.

Finalmente, en los años 1989 y 1990 se consignaron, por primera vez, unos créditos pertinentes a la financiación del régimen de retirada de tierras por un importes de 40 y 140 millones de ecus respectivamente (capítulo 390 del presupuesto de gastos), siendo los mismos cofinanciados a partes iguales por el F.E.O.G.A.-G. y por la línea de financiación de acciones específicas estructurales del F.E.O.G.A.-O.

## V.2. Evolución de la sección orientación

La distribución de los recursos financieros puestos al servicio de la política agrícola común pone de manifiesto el conocido desequilibrio entre los fondos adscritos a la sección garantía en relación a las dotaciones del F.E.O.G.A.-Orientación. Como tuvimos ocasión de observar en la evolución de la serie histórica 1978-1990, el F.E.O.G.A.-G. ha venido representando una horquilla comprendida entre el 60 y el 76 por ciento en su participación sobre el total del presupuesto comunitario, mientras que la correspondiente al F.E.O.G.A.-O. ha venido oscilando en torno al tres por ciento. La cuestión clave que se plantea no radica tanto en el subrayamiento de esta limitada participación financiera, sino en sí los recursos financieros movilizados por esta sección resultan suficientes para atender a los problemas que esta política

pretende resolver, cuestión ésta que no puede desligarse ni de la delimitación que se haga del abstracto y vago concepto de "problemática socio-estructural" ni del propio modelo agrario pretendido.

La política de estructuras no ha sido ajena a la introducción de adaptaciones y redefiniciones en respuesta a los cambios de coyuntura económica y a la necesidad de dulcificar el inevitable proceso de ajuste del sector agrario. A continuación pasaremos a reseñar las principales etapas evolutivas de este componente de la política agraria.

#### V.2.1. La instrumentación en la década de los setenta.

La primera fase de desarrollo de la sección vino marcada por la necesidad de coordinar las políticas estructurales que venían desarrollando los países miembros. Así la Decisión de 4 de diciembre de 1962 condujo a la constitución, con tales fines, del Comité Permanente de Estructuras Agrícolas (C.P.E.A.). Pese a que el 25 de abril de ese mismo año se publicó el Reglamento número 25, regulador del financiamiento de la P.A.C., en el que ya quedaba recogido la aspiración de elaborar una auténtica política comunitaria de estructuras y la constitución de dos secciones diferenciadas, la Decisión declaraba que esta política era responsabilidad de los Estados miembros, si bien señalaba la urgencia de una mejora de las estructuras

agrarias orientadas a nivel comunitario. Dos años más tarde, en 1964, tendría lugar la constitución del F.E.O.G.A., en el cual la Sección Orientación sería la encargada de financiar la política de estructuras (R(CEE) 17/64) quedando asegurada la cofinanciación de proyectos individuales y de una serie de medidas especiales mediante el otorgamiento directo a los beneficiarios de subvenciones a fondo perdido.

La primera formulación de una política común estructural tendría lugar en 1960, pero no sería hasta el año 1968 cuando la Comisión sometiese a la consideración del Consejo el conocido "Plan Mansholt". Muy escuetamente el Plan sustentaba la necesidad de un fuerte reajuste del sector en la Comunidad, manteniéndose solamente en producción aquellas explotaciones dirigidas por los agricultores a tiempo principal que estuvieran en condiciones de conseguir un ingreso comparable al de otros sectores más favorecidos, mediante la implantación de rígidos planes de desarrollo de los que debían ser excluidos las explotaciones sin viabilidad económica.

Las líneas maestras del Plan, ampliamente difundidas, giraban en torno a las siguientes directrices:

- Abandono de las tierras, antes de 1980, por parte de cinco millones de agricultores a través de la reconversión profesional, o simplemente mediante la incentivación del cese o retiro de la actividad agraria.

La magnitud de este ajuste es fácilmente dimensionable si se toma en cuenta que en 1968 la población ocupada en la agricultura ascendía, para el conjunto de los seis países miembros fundadores, a unos diez millones y medio de personas, aproximadamente.

- Reducción de la superficie cultivada en cinco millones de hectáreas, lo que venía a significar un 7,2 por ciento, aproximadamente, de la S.A.U. total de los seis países miembros.

- Incremento de la dimensión física y económica de las explotaciones viables a fin de mejorar su eficacia productiva.

En el trasfondo, esta propuesta suponía el reconocimiento de la incapacidad de la política de protección de los mercados para sustentar niveles de rentas dignos a las explotaciones marginales, siendo necesario apoyar el proceso de selección natural en la supervivencia de las explotaciones. Las explotaciones viables podrían lograr una igualdad de trato con los intermediarios y las industrias transformadoras, requisito imprescindible para yugular el mecanismo de trasvase de productividad vía precios. Por otra parte, se partía de la presunción de que a las explotaciones reforzadas les resultaría más fácil ajustar sus producciones al nivel de la demanda, lo que incidiría

muy favorablemente en la regulación de los mercados<sup>27</sup>.

Sin embargo el Plan necesitaba ser acompañado por una política de precios restrictiva, con la finalidad de propiciar el proceso de adaptación, y por un rígido ordenamiento de las producciones como contrapeso de los avances de productividad que se fueran obteniendo. Otro punto débil era el concerniente a las necesidades financieras que era necesario movilizar.

Paralelamente a la discusión del Memorándum, fue objeto de publicación el Reglamento 729/70, por el que la financiación de proyectos individuales, en el marco de acciones comunes decididas por el Consejo, debería contar con una participación financiera de la Comunidad en su conjunto.

Si bien el Plan nunca llegó a ser discutido en el seno del Consejo de Ministros, se considera al mismo el germen de las tres directivas conformadoras, por vez primera, de una política socio-estructural a nivel Comunitario:

- Directiva 72/159 sobre modernización de explotaciones: el eje de la misma venía dado por la formulación de unos planes de desarrollo rígidos, ya que

---

<sup>27</sup> Esta presunción resultaba fácilmente rebatible por la experiencia de los Estados Unidos, en la que la conformación de una base productiva apoyada en la existencia de grandes explotaciones no ha evitado los problemas de excedentes ni ha asegurado la supervivencia de las mismas.



las explotaciones potencialmente receptoras de las ayudas, aquellas en las que el agricultor ejerce la actividad a título principal, debían de demostrar que al final del proceso (seis años) eran capaces de obtener, para una o más unidades trabajo hombre (UTH), una renta de trabajo al menos comparable a la de los activos no agrarios de la región a la que perteneciesen territorialmente. Los titulares de las explotaciones acogidas debían demostrar que se encontraban en posesión de una capacidad profesional suficiente y comprometerse a llevar una contabilidad de la explotación.

Las medidas para llevar a cabo la modernización estribaban en la puesta a disposición de las explotaciones de las tierras liberadas por los agricultores que cesasen en su actividad, ayudas a las inversiones necesarias para el desarrollo de los planes y el otorgamiento de garantías para los préstamos contratados. Paralelamente, se prohibieron la concesión de ayudas a las explotaciones "no destinadas a desarrollarse", aunque dulcificadas por ciertas excepciones.

- Directiva 72/160 relativa al cese de la actividad agrícola. Su finalidad estribaba en facilitar una salida a las explotaciones individuales mediante la incentivación del cese de la actividad agraria de los jefes de las explotaciones que tuviesen cincuenta y cinco o más años. La indemnización era fijada en relación a la tierra liberada, que debía quedar disponible para su arrendamiento durante

un plazo mínimo -12 años- o quedar a disposición, mediante el traspaso en propiedad, de los beneficiarios de la Directiva 72/159. En el caso de tierras marginales, - - -  
-- estas quedarían en disposición de su reconversión en bosques, o destinadas a zonas recreativas o parques naturales.

- Directiva 72/161 relativa a la información socio-económica y cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura. La misma tenía un carácter meramente divulgativo, al tener como objetivo la difusión entre los agricultores de las posibilidades de mejora de sus explotaciones, o la posibilidad de acogerse al cese definitivo de la actividad agraria, facilitada mediante la reconversión profesional hacia otros sectores.

Los resultados obtenidos por la puesta en marcha de estas tres Directivas han sido calificados de modestos por la propia Comisión. A ello contribuyeron la conjugación de diversos factores: el inicio de la crisis económica, factor que, así mismo, resultó decisivo en la moderación del Plan Mansholt, debido a las dificultades para efectuar amplios trasvases de mano de obra del sector primario al resto de los sectores productivos en un contexto económico recesivo. La lentitud con que las Directivas fueron objeto de desarrollo normativo por parte de algunos países miembros<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Las Directivas debían ser aplicadas antes del 31 de diciembre de 1973, a título de ejemplo, Italia no realizó su desarrollo hasta 1979. En algunos casos las aplicaciones normativas nacionales desvirtuaron el propio contenido de las Directivas, dándose el caso de compatibilizar las

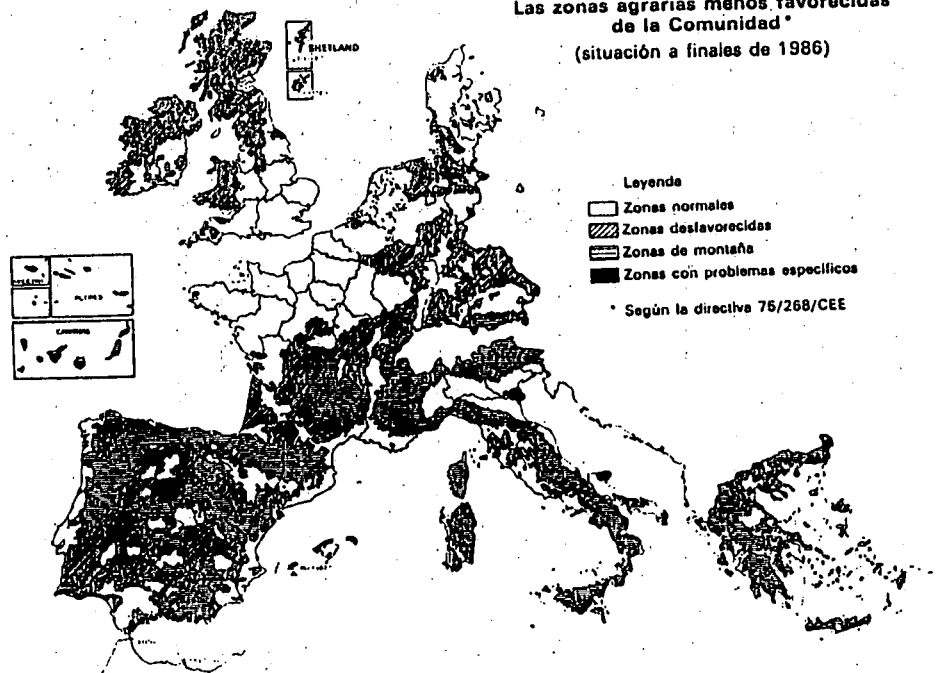
La baja contribución del F.E.O.G.A. y lo reducido de las indemnizaciones, caso de la Directiva 72/160. Por otra parte, las Directivas encontraron un desarrollo muy desigual según países miembros, a lo que contribuyó, a parte de alguno de los factores arriba reseñados, las diferencias en su capacidad presupuestaria y el propio carácter horizontal de las medidas, no tomándose en cuenta las diferencias existentes entre las estructuras productivas de las explotaciones en el espacio físico comunitario.

La segunda fase de la política socio-estructural queda abierta con la Directiva 268/1.975 sobre la agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas, instrumentada en un año en el que los efectos de la crisis económica se estaban haciendo notar en todo su rigor. Quizás este factor resulta explicativo del carácter "asistencial" de esta Directiva, que contravenía -de forma frontal- los postulados básicos del Plan Mansholt. El objeto de la misma era establecer un régimen especial de ayudas para ciertas regiones de la Comunidad con problemas de rendimientos y riesgos de despoblamiento. El mecanismo fundamental consiste en el otorgamiento de una indemnización compensatoria anual fijada en función de "handicaps" naturales de carácter permanente. Con ello se establece, por primera vez, la concesión de rentas complementarias justificadas por razón

---

indemnizaciones por cese establecidas en la Directiva 72/160 con la posibilidad de que el agricultor pudiese continuar al frente de su explotación.

**Las zonas agrarias menos favorecidas  
de la Comunidad\***  
(situación a finales de 1986)



FUENTE: INFORME SOBRE LA SITUACION DE LA AGRICULTURA EN LA COMUNIDAD. 1989. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

de condiciones estructurales especialmente adversas. Por otra parte, se intentaba mejorar la situación de las explotaciones acogidas mediante el acceso privilegiado y en condiciones muy favorables a las líneas de ayuda establecidas por la Directiva 72/159 sobre modernización de explotaciones. El desarrollo de la pluriactividad era fomentado mediante el establecimiento de ayudas a las inversiones en actividades turísticas o artesanales, con la finalidad de favorecer la formación de rentas complementarias. Tras la última ampliación de la Comunidad en 1986, el porcentaje de la superficie agraria útil comunitaria acogida a esta Directiva ha venido a representar el 53,5 por ciento del total; a este respecto se ha puesto de manifiesto una tendencia, por parte de los países más desarrollados de la Comunidad, a ir extendiendo progresivamente la superficie acogible. En contrapartida, se ha ido registrando una disminución de la indemnización media otorgada por explotación, existiendo fuertes diferencias entre los países miembros, dado el abanico que posibilita la instrumentación de la Directiva en cuanto a la concesión de las indemnizaciones, estando correlacionadas las mismas con sus respectivas capacidades financieras.

En 1977 vería la luz el Reglamento 355/77, relativo a las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros. La finalidad del mismo era hacer extensible las directrices de una política común a los restantes eslabones del complejo agroalimentario,

instrumentando un sistema de ayudas a los proyectos de inversión en materia de comercialización e industrialización, siempre y cuando se encuentren insertos en el marco de programas -nacionales o regionales- elaborados por los Estados miembros con la finalidad de desarrollar o racionalizar los procesos de transformación o comercialización de productos agrarios y pesqueros, siendo aportada por ello una subvención a fondo perdido con cargo al F.E.O.G.A.-O. Los países miembros deben de contribuir, obligatoriamente, a la financiación de un porcentaje mínimo del coste total de los proyectos.

Las formulaciones en materia de política socio-estructural realizadas en la década de los setenta se cerrarían con el Reglamento 1.360/78, por el que se instituyen unas ayudas favorecedoras de la constitución de agrupaciones de agricultores y sus uniones, con el fin de ejercer acciones comunes en materia de comercialización.

También en ese mismo año se inició el desarrollo de acciones compensatorias en materia socio-estructural en favor de los países del sur (Midi-francés, Italia e Irlanda) mediante la introducción de reglamentos específicos de carácter sectorial -acciones verticales- siendo especialmente significativos los relativos a la implementación de programas de desarrollo integrado, en los que coparticipan los tres fondos estructurales (F.E.D.E.R., F.S.E. y F.E.O.G.A.). Posteriormente, tendría lugar la extensión de esta experiencia a través de los conocidos

Programas Integrados Mediterráneos (P.I.M.) que, básicamente, supusieron una compensación financiera, mayoritariamente a las regiones griegas, por la ampliación de la Comunidad hacia el Sur.

V.2.2. La reformulación de la política socio-estructural: el R(CEE) 797/85.

En pleno proceso de reflexión sobre las nuevas orientaciones que habían de guiar la política agrícola común -libro verde de 1985- en respuesta a los desequilibrios financieros del presupuesto comunitario y al registro de excedentes agrarios cada vez más elevados, tendría lugar la reformulación de la política socio-estructural comunitaria, a través de la entrada en vigor del Reglamento 797/85, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

Este nuevo Reglamento derogarí las tres Directivas socio-estructurales de 1972, los artículos cuarto al diecisiete de la Directiva 75/268 de agricultura de montaña, los Reglamentos 1.945/81 y 1.946/81 sobre las restricciones a las ayudas a las inversiones en los sectores porcino y lechero, así como otra serie de reglamentos verticales específicos en favor de determinadas regiones o países europeos.

Las líneas básicas del nuevo reglamento atienden al fomento de las inversiones en explotaciones agrícolas e

instalación de jóvenes agricultores, acciones en favor de las zonas de agricultura de montaña (Z.A.M.) y zonas desfavorecidas (Z.D.), reforzamiento de la gestión y administración de las explotaciones -fomento de la contabilidad, servicios y medidas asociativas-, medidas forestales, capacitación y formación profesional de los agricultores; finalmente, procedería a encuadrar determinadas ayudas estatales en el marco de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado de Roma, reguladores de la competencia.

Su instrumentación jurídica como Reglamento, en sustitución de las tres directivas mencionadas, suele ser subrayada, al exponer la reafirmación de la política socio-estructural como una política auténticamente comunitaria<sup>29</sup>.

La reorientación de la política socio-estructural comunitaria, materializada en el Reglamento, no puede interpretarse aisladamente del difícil contexto económico reinante en esos años. El problema del paro, fenómeno que se hizo extensible a todas las economías de los países miembros, impondría una nueva realidad: los límites al reajuste del factor trabajo, dadas las dificultades de absorción de los excedentes de mano de obra del sector

---

<sup>29</sup> Los caracteres del Reglamento, a tenor de lo dispuesto en el art.189 del Tratado Constitutivo, vienen marcados por su carácter general, la obligatoriedad en todos sus elementos y ser directamente aplicable en cada Estado miembro. En contraposición, la Directiva impone una "obligación de resultado", requiriendo ser notificadas a sus destinatarios, y la intervención normativa de los Estados miembros.



primario por el resto del aparato productivo.

Significativamente, no sería contemplada en la regulación normativa la línea referente a facilitar el cese de la actividad agraria -antigua Directiva 160/72-. Colateralmente, se reconoció la necesidad de estabilizar la renta de los agricultores, objetivo al que debía contribuir la instrumentación de los "planes de mejora materiales de las explotaciones", orientados a reducir fundamentalmente los costes de producción sin que fuera preciso, en confrontación con la Directiva 159/72, demostrar la viabilidad económica de las explotaciones. Muy al contrario, los planes de mejora centraron su atención en las explotaciones menos competitivas, al ser impuestos límites en los niveles de renta en el acceso a las ayudas de los planes. La renta de trabajo por unidad trabajo hombre de los potenciales beneficiarios debía ser obligatoriamente inferior al salario bruto medio de los trabajadores no agrarios de la región, no debiendo superar un índice establecido en el 120 por ciento de esta renta de referencia a la finalización del plan. Complementariamente, se permitió el otorgamiento de ayudas nacionales destinadas a aquellas explotaciones marginales que no pudieran acogerse a los beneficios de los planes de mejora. En contrapartida, y como expresión de la preocupación de los desequilibrios entre la oferta y la demanda en los sectores clave, se restringieron, e incluso se prohibieron, las ayudas a las inversiones en los sectores estructuralmente excedentarios, explicitándose en el reglamento la

imposición de restricciones para los sectores lechero, porcino, huevos y aves. En el refuerzo de esta posición se estableció una cláusula de reserva en el articulado por la que las restricciones podían hacerse extensibles a otros sectores, decisión que debía ser tomada en el seno del Consejo a partir de las propuestas efectuadas por la Comisión.

Si bien el Reglamento 797/85 aplicó una política más laxista como respuesta a los efectos de la crisis, reconociendo la funcionalidad del sector agrario como "sector refugio en los contextos económicos recesivos, el problema de los excedentes agrarios comenzó a hacer sentir la necesidad de una mayor contribución de la política socio-estructural al esfuerzo de los reajustes en la acomodación de los desequilibrios estructurales de la producción comunitaria. De esta forma, en 1987 entraría en vigor el Reglamento 1760/87, por el que quedaría incorporado en el seno del R(CEE) 797/85 un régimen para la reconversión y extensificación de las producciones (TITULO 01 del Reglamento)<sup>30</sup>. La importancia de esta reforma estriba

---

<sup>30</sup> Este reglamento también supuso la modificación de importantes aspectos del R(CEE) 797/85. En concreto, eliminó los límites existentes a las ayudas nacionales para inversiones en mejora y protección del medio ambiente, amplió y reforzó las indemnizaciones compensatorias a los agricultores de las zonas desfavorecidas, incrementó las ayudas para repoblaciones forestales, comunitarizó la ayudas nacionales a las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental mediante la instauración de una prima anual, finalmente, reglamentó ayudas complementarias para la formación profesional de los agricultores que reorientasen sus producciones, aplicasen técnicas compatibles con el medio ambiente y explotasen racionalmente las superficies forestales.

en el papel cada vez más forzado que se ha visto obligado a desempeñar la política socio-estructural en la compatibilización de las exigencias del reajuste del sector, al cual debe de contribuir, y en la atenuación del impacto social negativo mediante el apoyo a las explotaciones agrarias en posición desventajosa a través de una variada gama de medidas: mejora de inversiones, recualificación de la mano de obra agraria, fomento de la pluriactividad y de funciones complementarias, conservación del medio-ambiente y concesión de rentas complementarias a explotaciones marginales, entre otras.

Este mayor énfasis en la necesidad de articular la política socio-estructural con la política de precios y mercados conllevó una modificación del artículo primero del Reglamento 797/85 a través de la adopción por el Consejo, en marzo de 1987, de las propuestas de reforma presentadas por la Comisión, eliminando los objetivos de mejora de la productividad y de la eficacia de las explotaciones y resaltando, en contrapartida, la complementariedad de la política socio-estructural en los esfuerzos de la política de mercados<sup>31</sup>. No obstante, el proceso de concertación establecido entre el Consejo y el Parlamento en Luxemburgo

---

<sup>31</sup> En concreto, los objetivos establecidos para el Reglamento 797/85 por la orientación común eran los siguientes:

- contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado
- mantener una comunidad viable, incluso en las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas
- contribuir a la protección del medio ambiente y a la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura.

el 16 de junio de 1987 permitió mantener el objetivo de mejora de la eficacia agraria conforme a la siguiente redacción: "contribuir a la mejora de las explotaciones mediante el desarrollo y reorganización de sus estructuras", perviviendo el mismo hasta los presentes días, si bien con ciertas alteraciones<sup>32</sup>.

Refiriéndonos ya más en concreto al novedoso régimen introducido por el Reglamento, el artículo 1 bis dictamina que "Los Estados miembros implantarán un régimen de ayudas destinado a fomentar la reconversión y la extensificación de la producción". Respecto a la modalidad de extensificación, ésta consiste en la disminución, durante un periodo mínimo de cinco años, de la producción de productos excedentarios -aquellos para los que a nivel comunitario y de modo sistemático no existen posibilidades de comercialización normales no subvencionadas- en al menos un 20%, sin que se aumenten las capacidades de otras producciones excedentarias cuando la S.A.U. de la explotación no ha obtenido nuevos incrementos.

Las disminuciones de la producción podrían llevarse a cabo bien mediante la introducción de nuevas técnicas menos productivas, bien mediante las retiradas de tierras, las cuales podrán ser dejadas en barbecho, repobladas o destinadas a fines agrícolas. En principio el régimen

---

<sup>32</sup> El R(CEE) 3808/89 de 12 de diciembre, ha procedido a dar una redacción nueva al artículo 1 del R(CEE) 797/85, si bien sigue manteniendo la esencia del mismo en cuanto a los contenidos fundamentales de los respectivos objetivos.

podría limitarse, hasta el 31 de diciembre de 1989, a los sectores de la carne vacuno, el vino y los cereales<sup>33</sup>.

El margen de maniobrabilidad de los Estados miembros es muy elevado, pudiendo determinar las condiciones de concesión, el importe de las ayudas dentro de los límites marcados por el Reglamento y la extensión del régimen a otros productos. Por otra parte la Comisión puede autorizar la falta de aplicación del régimen a determinadas regiones o zonas a petición de un Estado miembro.

El régimen de reconversión, al contrario que el anterior, quedó pendiente de desarrollo ya que el Reglamento se limitó a posibilitar un régimen de ayudas y al establecimiento de un compromiso de aprobación por el Consejo, antes del 31 de diciembre de 1987, del listado de productos alternativos.

A principios de 1988 los Reglamentos (CEE) 1.094/88 y 1.096/88 de 25 de abril, reforzarían la línea iniciada en la contribución de la política socio-estructural al esfuerzo del ajuste.

El R(CEE) 1.094/88 introduciría pocas modificaciones en el régimen de extensificación, quedando establecida la cofinanciación de la medida en un 25 por ciento de los

---

<sup>33</sup> El R(CEE) 591/1989, de 6 de marzo, permitió la aplicación del régimen con carácter experimental a los sectores del vino y la carne de vacuno hasta el 31-12-1989.

gastos elegibles.

En cuanto al régimen de reconversión el Reglamento siguió sin suministrar las líneas principales de su desarrollo<sup>34</sup>, limitándose a explicitar que los productores acogidos a esta medida no podrán compatibilizar las ayudas pertinentes con las ligadas al régimen de retirada de tierras y la extensificación de los cultivos. La cofinanciación de las ayudas quedó establecida, al igual que en el anterior caso, en un 25% de los gastos elegibles en los que incurran los Estados miembros.

Sin duda, la principal novedad del Reglamento viene dada por el establecimiento de un régimen de ayudas a la retirada de tierras de cultivos herbáceos (TITULO 01), pudiéndose acoger al mismo cualquier tierra de cultivo cuyas producciones estén sometidas a una O.C.M.<sup>35</sup>. No

---

<sup>34</sup> En particular, siguió sin confeccionarse la lista de productos alternativos, debiéndose reconocer las dificultades para la concreción de los mismos. En la propuesta de Reglamento sobre las condiciones y modalidades de concesión de la ayuda para la reconversión, COM(88) 553 de 21-10-1988, la Comisión se limita a determinar los sectores admisibles, dejando a los Estados miembros la determinación de los productos: oleaginosas con alto contenido proteico, determinados frutos y plantas, animales destinados al ocio o a otros fines no alimenticios y la producción de fibras, pieles, plantas ornamentales y flores. Una de las dificultades para el éxito de la medida estriba en la exigencia de que los productores acogibles no estén beneficiados por ningún tipo de subvención, de la clase que sea, en el marco de una O.C.M.

<sup>35</sup> La introducción de esta medida se debe más a medidas tácticas que económicas, ya que respondió a la necesidad de obtener un "placet" alemán sobre los estabilizadores agropecuarios, dado que este país se negaba a avalar las propuestas de la Comisión si no se ofrecía una medida compensatoria a sus agricultores. Esta fundamentación de la medida resulta crucial a la hora de dimensionar

obstante, el R(CEE) 1.272/88, de 29 de abril, por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de retirada excluyó los cultivos de carácter permanente - plantaciones o viñedos-.

Las tierras retiradas deberían representar, como mínimo, el 20% de la superficie de cultivo hasta el límite de una hectárea durante un periodo no inferior a cinco años, siendo posible la rescisión del compromiso por el agricultor a los tres años<sup>36</sup>.

El R(CEE) 1.094/88 posibilita tres alternativas para las tierras retiradas: el barbecho con posibilidades de rotación, la repoblación forestal, o su utilización con fines no agrícolas<sup>37</sup>. En estos tres casos los Estados

---

adecuadamente la misma, constituyendo un complemento al auténtico corazón de la reforma: los estabilizadores.

<sup>36</sup> Como reseña A. Massot Martí -"la Reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad". Revista Agricultura y Sociedad N°49. Octubre-Diciembre 1988 M.A.P.A.- Los problemas de control, seguimiento y las implicaciones jurídicas que comporta el desarrollo de la medida son evidentes. La transmisión total o parcial de la finca afectada por el compromiso, sea "inter-vivos" o "mortis causa", no excluye que el antiguo beneficiario de la ayuda, o su sucesor, continúen siendo responsables del cumplimiento del compromiso. La única excepción contemplada en el R(CEE) 1.272/88 es la expropiación o la venta forzosa.

<sup>37</sup> El R(CEE) 2.176/90 de 24 de julio ha adaptado el régimen de retirada de tierras, estableciendo una ayuda específica para el uso de las tierras con fines no alimentarios, entendiéndose por tales los no destinados ni a la alimentación humana ni animal. Las tierras retiradas deberán representar el 30% de las tierras arables, pudiendo también acogerse al régimen las tierras arables de las explotaciones sujetas a un compromiso de retirada de tierras hasta el 50% como máximo de la superficie retirada, siempre que aquella sea sembrada de cereales destinados a fines no alimentarios. Para acceder a las ayudas, limitadas

miembros deberán de aplicar las medidas necesarias para mantener los terrenos sin cultivo en buenas condiciones agronómicas y desarrollar las medidas complementarias precisas en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente. No obstante, los Estados miembros podrán autorizar, en la totalidad o en una parte de su territorio, la utilización de las tierras retiradas como pasto para uso ganadero extensivo o para la producción de barbecho marrón (lentejas, garbanzos y vicias). Esta autorización es limitada por el Reglamento a tres años a partir del 30 de abril de 1988<sup>38</sup>.

Al igual que en el caso de la extensificación, es admisible la declaración por la Comisión, a propuesta de los Estados miembros, de la excepción en la aplicación del régimen de determinadas zonas sensibles<sup>39</sup>.

---

a un periodo de cinco años, deberá establecerse un contrato con una empresa de transformación por el que se garantice el uso no alimentario de los productos.

<sup>38</sup> Estos criterios son desarrollados por el R(CEE) 1.273/88, contemplándose la excepción en razón de condiciones de tipo socio-económico.

<sup>39</sup> Portugal estará exento de la aplicación de los tres regímenes -extensificación, reconversión y retirada de tierras- hasta el 31 de diciembre de 1994, conforme a lo dispuesto en el art. 32 bis 2 del Reglamento. Por su parte, el R(CEE) 1.273/88 establecería los criterios de exención: condiciones naturales de los territorios (art.2), zonas con riesgo de despoblamiento (art.3) y, en el caso de España, las particularidades socio-económicas de las regiones: índices de actividad laboral, desempleo y subempleo de la población agraria, parámetros que se tomarán en cuenta en relación con la situación de la renta agraria y la situación general de la economía de estas regiones o zonas (art.4). En virtud de esta última disposición, el R(CEE) 777/89, de 28 de marzo, autorizó la no aplicación del régimen de abandono de tierras arables en una serie de comarcas agrarias que no sobrepasaban el 29,5% de las



En cuanto a las ayudas, las cuales son incompatibles con las de los dos regímenes anteriores, serán objeto de determinación por los Estados miembros, resultando exentos del pago de la tasa de corresponsabilidad y de la sobretasa establecida para el sector cereales, hasta una cantidad de 20 toneladas, los agricultores que retiren un mínimo del 30% de sus tierras de cultivo.

Finalmente, las contribuciones de cofinanciación del F.E.O.G.A., compartidas en el caso de este último régimen entre ambas secciones, orientación y garantía, a partes iguales, se modulan en función de la cuantía de las ayudas otorgadas por los Estados miembros y de si éstos han autorizado o no la utilización de las tierras retiradas como pastos o para la producción de barbecho marrón<sup>40</sup>.

El segundo de los reglamentos aludidos -R(CEE) 1.096/88- procedería a establecer un régimen comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola, retomando el espíritu que impulsó la vieja Directiva 72/160. Esta acción común

---

tierras arables españolas.

<sup>40</sup> Debido a la escasa aceptación del Régimen de retirada el R(CEE) 725/90 de 26 de marzo, modificó las cofinanciaciones aportadas, siendo fijadas las mismas de acuerdo con los siguientes baremos:

	<u>con autorización</u>	<u>sin autorización</u>
60%	ayudas hasta 300 ecus por H <sup>a</sup> y año	ayudas hasta 150 ecus por H <sup>a</sup> y año
25%	ayudas entre 300-600 ecus por H <sup>a</sup> y año	ayudas entre 150-300 ecus por H <sup>a</sup> y año

tiene previsto un periodo de duración de diez años con un coste total de 465 millones de ecus para los cinco primeros años.

El Reglamento contempla la concesión de las siguientes ayudas a los beneficiarios potenciales de la medida:

- La concesión de una indemnización anual a los empresarios agrícolas mayores de cincuenta y cinco años que ejerzan dicha actividad con carácter principal y que abandonen definitivamente la actividad agrícola. A tales efectos, las tierras podrán tener dos destinos:

1.- El abandono de la producción durante todo el periodo que transcurra entre el momento del cese de la actividad y el momento en que el agricultor alcance la edad normal de jubilación fijada para el sector agrícola por el régimen de seguridad social vigente en el Estado miembro de que se trate, no pudiendo ser inferior el mismo a cinco años. En cualquier caso, la indemnización tendrá una duración máxima de diez años, no pudiéndose seguir concediendo una vez que el empresario haya traspasado los setenta años de edad. Las tierras cesantes deberán destinarse a la repoblación forestal, a fines no agrícolas compatibles con el mantenimiento de la calidad del medio ambiente, o el simple cese de la actividad agrícola, en este último caso el cesante podrá ser obligado a garantizar y conservar las tierras abandonadas.

El importe máximo de la indemnización acogible será de 3.000 ecus/año por explotación, siendo complementada por una prima de 250 ecus por hectárea y año durante el mismo periodo en que el agricultor se haga acreedor de la indemnización anual<sup>41</sup>. En el caso de que las tierras sean dedicadas a la repoblación forestal el pago de la prima podrá ser extendida hasta 20 años, recibiendo el empresario 50 ecus adicionales por hectárea y año en el caso de que no perciba indemnizaciones compensatorias de montaña.

El Reglamento contempla la posibilidad de sustitución de la indemnización anual por una prima anual incrementada a 350 ecus por hectárea y año (400 ecus si se trata de repoblación forestal).

La cofinanciación del F.E.O.G.A. tanto en el caso de las indemnizaciones, como de las primas, quedó establecida en el 50% de los montantes elegibles.

2.- La reestructuración con aumento de la superficie de otras explotaciones. En este caso las ayudas tienen un claro fin de incremento de la eficacia de las estructuras agrarias. No obstante los empresarios de las explotaciones expandidas, que deberán serlo a título principal, tendrán que comprometerse -y he aquí la dificultad para el desarrollo de la medida- a no incrementar la producción de

---

<sup>41</sup> La cofinanciación del F.E.O.G.A. no será estimada para las superficies por las que se estén abonando primas de abandono definitivo del viñedo.

los productos excedentarios en la totalidad de la superficie de su explotación después del aumento de su superficie. El importe máximo del importe de las ayudas acogibles se fija en 3.000 ecus/año por explotación pero la contribución del F.E.O.G.A. queda baremada en función del tipo de región, con arreglo a un indicador sintético<sup>42</sup>.

Tanto por la modalidad de esta ayuda como por la considerable modulación de las aportaciones del F.E.O.G.A. en función del desarrollo regional, las ayudas con reestructuración regional se adaptan perfectamente a las condiciones socio-estructurales de las regiones del sur, cuyas explotaciones cuentan, por otra parte, con una estructura empresarial notablemente envejecida. De ahí las reservas planteadas por los países más desarrollados acerca de esta modalidad, quedando plasmadas las mismas en el hecho de que al término de un periodo de dos años, a partir de la entrada en vigor del Reglamento, el Consejo someterá a examen sus disposiciones y, en particular, los aspectos financieros de la medida<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El indicador sintético resulta de una ponderación del 75% del nivel de desarrollo económico (PIB/habitante) y del 25% en la relación de los activos agrarios sobre los activos totales. En el caso de que el indicador de una región resulte inferior al 75% del nivel comunitario la tasa de cofinanciación será del 50%. Cuando resulte superior al 75% pero inferior al 85% la tasa será del 25%. La decisión 88/470/CEE de 14 de julio de 1988 establecería el listado de regiones cualificadas conforme a los valores registrados por sus respectivos indicadores sintéticos -todo el territorio español se clasificaría con un indicador inferior al 75%, a excepción del País Vasco, Rioja y Baleares que lo harían en el tramo comprendido entre el 85 y el 75%-.

<sup>43</sup> Estas reservas se han concretado en la pérdida de consideración de la opción como medida de carácter horizontal del R(CEE) 797/85, las mismas serán medidas regionalizadas que cargarán contra los montantes de las

- La concesión de una indemnización anual a los trabajadores por cuenta ajena y a los miembros de la familia del agricultor que trabajen de manera permanente en el sector agrícola y cuyas edades estén comprendidas entre los cincuenta y cinco años y la edad normal de jubilación anticipada fijada para el sector agrícola por el régimen de la seguridad social del Estado miembro de que se trate. Entre otras condiciones, los potenciales beneficiarios deberán haber ejercido su actividad agrícola en el sector durante, al menos, cinco años, dedicando a la misma el 50% de su tiempo total de trabajo, estar acogidos al régimen de seguridad social y comprometerse a no ejercer ninguna otra actividad agrícola.

El importe máximo acogible a las ayudas del fondo se fijan en 2.000 ecus por año y por persona durante un plazo máximo de diez años, estableciéndose un tope de dos indemnizaciones por explotación. La cofinanciación del Fondo es modulada en función del índice sintético anteriormente reseñado<sup>44</sup>.

Al igual que en el caso del R(CEE) 1.094/88, los Estados miembros gozan de gran discrecionalidad ya que podrán no

---

ayudas previstas en los marcos comunitarios de apoyo de cada Región en concreto (R(CEE) 3808/89 de 12 de diciembre de 1989).

<sup>44</sup> En concreto las tasas serán del 50% cuando el índice de la región sea inferior al 75% del nivel medio comunitario y del 25% cuando resulte superior al 75% pero inferior al 85%.

aplicar en la totalidad o en una parte de sus territorios las medidas del Reglamento, o aplicarlas de forma diferenciada a nivel regional. Igualmente, podrían determinar el importe y la duración de la indemnización anual y de la prima complementaria, así como la edad de los potenciales beneficiarios.

Las previsiones de la Comisión sobre el desarrollo del régimen son: 66.000 agricultores acogidos a la modalidad de prima con reestructuración, 40.000 empresarios acogidos a la medida de abandono definitivo, con la liberación de unas 480.000 hectáreas y 4.000 asalariados beneficiados por la ayuda a trabajadores por cuenta ajena.

La evaluación, en el momento actual, del impacto de las nuevas acciones de estos reglamentos sobre los niveles de oferta agraria es prematura. No obstante, se puede apuntar una primera valoración crítica de las mismas en torno a los siguientes aspectos:

- La introducción de los regímenes de reconversión, extensificación y retiradas de tierras en el cuerpo legal de un Reglamento (R(CEE) 797/85) cuyo objetivo es la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, no parece guardar grandes dosis de coherencia. Una alternativa a este respecto podría haber consistido en la redacción de un reglamento "ad hoc" cuya financiación corriese a cargo de una partida presupuestaria específica no computable a

efectos de la aplicación de los fondos estructurales, tal y como ocurre en el caso específico de la retirada de tierras.

Un caso concreto de estas incoherencias viene dado por la posibilidad de retirada de tierras con posibilidad de utilizar las mismas para el uso ganadero extensivo y el barbecho marrón bajo la autorización de los Estados miembros, tal y como contempla el R(CEE) 1.094/88. Las oportunidades para acogerse a esta posibilidad, muy adecuada a las condiciones de las regiones menos favorecidas, se ven considerablemente reducidas si se toma en cuenta que un gran número de éstas puede haber quedado fuera del marco de aplicación de la medida a través de las derogaciones posibilitadas por el R(CEE) 1.273/88, en razón de las condiciones naturales, estar en situación de riesgo de despoblamiento o, simple y llanamente, por sus particulares condiciones socio-económicas. Parecería más lógico, en base a las anteriores consideraciones, haber instrumentado esta opción en el marco del propio Reglamento 797/85.

En situación inversa, el R(CEE) 1.096/88 podría haber quedado integrado en el Reglamento marco dentro del título III de medidas específicas en beneficio de la agricultura de Montaña y zonas desfavorecidas, ya que constituye una opción de claro contenido social en combinación con la posibilidad de una efectiva mejora de la eficacia agraria en el caso del régimen de

prerretirada con restructuración.

- La instrumentación técnica de las medidas plantea el interrogante de las posibilidades existentes en su desarrollo. Así, el margen de maniobra concedido a los Estados miembros parece, cuando menos, excesivo; dado el desigual interés existente en los diferentes países por la aplicación de esta normativa, basta con fijar los niveles de las ayudas en los límites mínimos permitidos por los reglamentos para condicionar, de forma decisiva, los resultados.

Una prueba del aprovechamiento de los márgenes de maniobra ofrecidos por el R(CEE) N°1.094/88 en la fijación de las ayudas por parte de los Estados miembros nos lo ofrece el régimen de retirada de tierras de cultivos herbáceos, título 01 del R(CEE) N°797/85.

Holanda y Alemania han sido los países que han girado las ayudas sobre el límite máximo permitido por el reglamento. En el polo opuesto se sitúan Grecia, Luxemburgo y España.

Así pues hubiese sido preciso una mayor atención de la normativa a la heterogeneidad estructural y a las condiciones socio-económicas de las regiones, resultando más lógico la aplicación del R(CEE) 1.094/88 en función de la dimensión de las explotaciones y de los niveles de intensificación de sus producciones, en coherencia con la



CUADRO N° V.7.  
Régimen de retirada de tierras: importe de las ayudas.

		(ECU/ha)
-----		
República Federal Alemana	Límites de los importes de las ayudas	450-600
Reino Unido	- Zonas desfavorecidas	270
	- Resto de zonas	300
España	- Zonas desfavorecidas	100-120
	- Zonas regadío	170-301
Francia	- 4 Categorías	130-350
Irlanda	- Sin distinción	220
Países Bajos	- Sin distinción	600
Grecia	- Zonas desfavorecidas no regadío/regadío	100-200
	- Resto de zonas no regadío/regadío	120-250
Bélgica	- Zonas desfavorecidas	170-230
	- Resto de zonas	290-420
Italia	- Zonas de montaña	380
	- Zonas desfavorecidas	380-400
	- Resto de zonas	440-550
Luxemburgo	- Sin distinción	220
-----		

**Nota:** Portugal está exenta de la aplicación del régimen y Dinamarca no ha desarrollado la normativa necesaria para la aplicación a la fecha del cierre del informe.

**Fuente:** Comisión de las Comunidades Europeas. Informe sobre la Situación de la Agricultura en la Comunidad en 1989. Bruselas - Luxemburgo 1990.

ya citada dotación financiera del mismo con cargo a partidas presupuestarias específicas, no computables a efectos del objetivo de duplicación de los fondos estructurales.

Otro exponente de estas dificultades viene dado por el hecho de las posibilidades reales de una lista de productos alternativos no excedentarios que facilite la aplicación y desarrollo del régimen de reconversión.

Finalmente, la instrumentación del reglamento permite una fragmentación de los tres regimenes - reconversión, extensificación y retirada de tierras- permitiendo el solapamiento de las mismas y la optimización de la posición de las explotaciones, lo que puede poner en entredicho el objetivo de reducción de los niveles de oferta agraria. En efecto, no deja de ser una posibilidad real el hecho de que una misma explotación pueda aplicar los tres sistemas a parcelas diferentes de forma simultánea o espaciada en el tiempo.

- Un último factor a considerar es el referente a las dotaciones financieras de las medidas. El régimen de retiradas de tierras ocupa el papel central, resultando dotado con 40 y 140 millones de ecus en los años 1989 y 1990, respectivamente. El marco financiero marca un límite máximo de 600 millones de ecus en 1992 en los créditos del capítulo 39, los cuales se repartirán a partes iguales, prácticamente, entre las líneas 390 -

retirada de tierras- y 391 -ayudas directas a las rentas-. En contraposición, el régimen de reconversión estará dotado, conforme a previsiones de la Comisión, con un volumen total de 22 millones de ecus para un periodo de cinco años.

En realidad, la interrogante sobre la insuficiencia teórica de los créditos habría que plantearse en términos de si éstas no reflejan la presunción del escaso eco que encontrarán estos reglamentos y el carácter meramente testimonial de los mismos.

En el caso concreto de la retirada de tierras, la Comisión ha fijado un objetivo de 1.000.000 de hectáreas anuales, fundamentalmente de cultivos cerealeros, con una superficie retirada por explotación de unas 20 hectáreas, por término medio. En el balance del primer año de aplicación del programa se retiraron 434.000 hectáreas - un 0,92% de la tierra total arable de la Comunidad y un 1,3% de la superficie cerealera- reconociéndose el poco éxito del programa, pese a la existencia de ciertas justificaciones, aplicación tardía del reglamento en la mayoría de los países miembros, escasa difusión del programa, etc. En consecuencia, se procedió a intentar reactivar el régimen mediante la revisión en 1990 de los porcentajes de cofinanciación del F.E.O.G.A. (R(CEE) 725/90).

En nuestra opinión estos resultados evidencian los

efectos de la trasposición de medidas adaptadas a contextos socio-estructurales muy diferentes al caso europeo<sup>45</sup>.

Por otra parte, el propio régimen en sí adolece de graves lagunas en cuanto a su principal objetivo, la reducción de los niveles de producción<sup>46</sup>, dado que la flexibilidad que le otorga la normativa vigente permite, al menos potencialmente, que sean retiradas las parcelas menos productivas de una explotación, pudiéndose ejercer métodos de producción más intensivos en el resto.

Una posibilidad en la readecuación de la medida consistiría en la introducción de una baremación de las ayudas al retiro en función de los rendimientos de las explotaciones, haciendo que la misma resulte lo suficientemente atractiva como para poder asegurar unos resultados medianamente aceptables. A parte de las dificultades que, posiblemente, existirían para su aceptación por determinados países miembros, es preciso

---

<sup>45</sup> La experiencia de Estados Unidos es la más difundida en la aplicación de un régimen de retirada de tierras. Tradicionalmente se venía aplicando, en el caso de este país, un condicionamiento en la obtención de derechos al acceso a préstamos a bajo interés sobre las cosechas y a los pagos compensatorios a través del compromiso de no utilizar una determinada superficie, en torno al 20 por ciento, de las áreas sembradas de maíz y trigo, cultivos sobre los que se centraba este mecanismo. En 1983 se aplicó una nueva modalidad -programa de payments in kind (P.I.K.) consistente en la recepción, por parte de los agricultores, de la parte no cultivada de su cosecha -cereales y algodón- con cargo a los stocks gubernamentales de estos productos.

<sup>46</sup> Recuérdese que esta medida encuentra su origen en una compensación a las demandas alemanas por la aceptación de los estabilizadores presupuestarios, lo cual no significa ignorar su potencialidad de cara a dicho objetivo.

tomar en cuenta dos dificultades adicionales para la puesta en práctica de esta adaptación: la elevación sustancial del coste financiero y la mayor complejidad en el sistema de control y seguimiento del programa, ya de por si claramente deficiente.

Una segunda alternativa reside en la instrumentación de mecanismos desincentivadores que no tengan por que ser necesariamente incompatibles con el régimen de "set-aside" sino que podrían reforzar su atractivo. En este sentido y aún reconociendo las complejidades de todo orden existentes para su puesta en práctica, se podría pensar en una baremación de las penalizaciones que desencadenan los estabilizadores presupuestarios sobre las ayudas y los precios institucionales, en función de los niveles de rendimiento de las explotaciones<sup>47</sup>.

### V.2.3 la distribución territorial de los recursos.

Una reflexión sobre la evolución del F.E.O.G.A-Orientación en el amplio periodo de tiempo comprendido desde sus inicios hasta la reforma de los fondos estructurales de 1988, la cual sera objeto de análisis más adelante, requiere efectuar un examen del esfuerzo

---

<sup>47</sup> Admitidas las complejidades administrativas para el desarrollo de esta alternativa, pensamos que los mismos no son insalvables, pudiendo establecerse, en una primera aproximación, una clasificación regional para el establecimiento de las escalas en las penalizaciones.

financiero desarrollado según las diferentes líneas de actuación y del reparto de las dotaciones financieras entre los diferentes países miembros.

El cuadro número V.8. proporciona una primera respuesta sobre las cuestiones, detallando las ayudas concedidas por la sección desde su puesta en marcha hasta el 31 de diciembre de 1988. Las medidas aparecen diferenciadas en dos grandes bloques -directas e indirectas- atendiendo al tipo de relación financiera que se establece entre la Administración comunitaria y los beneficiarios finales de las ayudas<sup>48</sup>.

En relación a las acciones directas, las cuales representan el 54,3% del total de las ayudas concedidas, destaca el peso determinante alcanzado por el Reglamento 355/77, relativo a una acción común para la

---

<sup>48</sup> Las medidas directas constituyen el tipo más antiguo de las desarrolladas por el F.E.O.G.A.-O., basándose en la concesión directa de créditos comunitarios a proyectos de inversión, aunque exige -en cualquier caso- que su presentación se efectúe a través de los Estados miembros, los cuales deben de aprobarlos participando en su financiación. Por otra parte, es necesario subrayar que ya no existen medidas directas en las que entre el acto base del Consejo -Reglamento en este tipo de medidas- y la financiación del proyecto, no se intercalen programas nacionales de tipo regional o nacional a ser presentados por los países miembros ante la Comisión para su aprobación.

Las medidas indirectas constituyen un grupo heterogéneo que abarca la mayor parte de los programas estructurales, constituyendo el mecanismo ideal cuando el número de proyectos es muy elevado y su financiación poco importante, al no ser requerida la aprobación de la Comisión por cada uno de ellos, ésta es realizada por el Estado miembro pertinente, cubriendo todas las fases de ejecución de las ayudas.

CUADRO N° V.8.  
AYUDAS CONCEDIDAS POR EL F.E.O.G.A.-O. POR ESTADO MIEMBRO, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1988  
ACCIONES DIRECTAS

(MILLONES DE UC/CE/ECU)													
REGLAMENTO	BELGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEM- BURGO	HOLANDA	PORTUGAL	REINO UNIDO	TOTAL
17/64	135.812	46.277	503.373	-	-	405.242	73.320	668.161	8.852	139.395	-	134.642	2.115.074
355/77	71.767	56.768	236.888	343.523	161.076	386.328	191.140	733.942	3.021	74.947	94.324	178.588	2.532.312
1760/78	-	-	-	-	-	65.419	-	148.648	-	-	-	-	214.067
269/79	-	-	-	-	-	113.425	-	216.925	-	-	-	-	330.350
1362/78	-	-	-	-	-	-	-	265.435	-	-	-	-	265.435
1852/78	852	4.829	4.886	8.047	-	13.478	20.114	28.155	-	3.453	-	19.808	103.622
2722/72	-	-	2.869	-	-	6.714	-	-	-	-	-	-	9.583
1505/76	-	-	-	-	-	-	-	45.000	-	-	-	-	45.000
2395/79	-	-	-	-	-	12.115	-	-	-	-	-	-	12.115
1943/81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.084	10.084
1938/81	-	-	44.885	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44.885
1941/81	1.223	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.223
458/80	-	-	6.682	-	26.799	91.393	-	17.747	-	-	-	-	142.621
2968/83	-	-	-	16.083	-	-	-	-	-	-	-	-	16.083
2908/83	9.023	19.694	13.812	19.377	22.055	42.230	12.332	61.109	-	8.125	8.055	34.066	249.878
TOTAL I	218.677	127.568	813.395	387.030	209.930	1.136.344	296.906	2.185.122	11.873	225.920	102.379	377.188	6.092.332
Porcentaje	3,6	2,1	13,4	6,4	3,4	18,7	4,9	35,9	0,2	3,7	1,7	6,2	100,0
ACCIONES INDIRECTAS													
En curso	68.934	73.347	584.819	388.527	90.344	1.045.759	530.458	317.033	15.989	104.278	114.114	784.959	4.118.561
Terminadas	26.499	52.386	306.537	3.500	-	213.579	31.747	198.690	9.419	35.912	-	128.791	1.007.060
TOTAL II	95.433	125.733	891.356	392.027	90.344	1.259.338	562.205	515.723	25.408	140.190	114.114	913.750	5.125.621
Porcentaje	1,9	2,3	17,4	7,6	1,8	24,6	11,0	10,1	0,5	2,7	2,2	17,8	100,0
TOTAL I+II	314.110	253.301	1.704.751	779.057	300.274	2.395.682	859.111	2.700.845	37.281	366.110	216.493	1.290.938	11.217.953
Porcentaje	2,8	2,3	15,2	6,9	2,7	21,4	7,7	24,1	0,3	3,3	1,9	11,5	100,0
ACCIONES DIRECTAS	R(CEE)	17/64	relativo a la financiación de proyectos individuales para la mejora, básicamente, de los procesos procesos de comercialización e industrialización.										
	R(CEE)	355/77	relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios.										
	R(CEE)	1760/78	relativo a una acción común para la mejora de la infraestructura en determinadas zonas rurales.										
	R(CEE)	269/79	relativo a una acción común forestal en determinadas zonas mediterráneas de la Comunidad.										
	R(CEE)	1362/78	relativo al programa de aceleración y orientación de las operaciones colectivas de regadío en el Mezzogiorno.										
	R(CEE)	458/80	relativo a la reestructuración del viñedo en el marco de operaciones colectivas.										
	R(CEE)	1938/81	relativo a una acción común para la aceleración de la mejora de la infraestructura en determinadas zonas agrarias desfavorecidas de la República Federal Alemana.										
	R(CEE)	1941/81	relativo a un programa de desarrollo integrado por las zonas desfavorecidas de Bélgica.										
	R(CEE)	1943/81	relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización en el sector de la alimentación en Irlanda del Norte.										
	R(CEE)	2968/83	relativo a una acción común para la aceleración de las operaciones colectivas de regadío en Grecia.										
Fuente:	Decisivo informe financiero del F.E.O.G.A.-O. 1988. Comisión de Las Comunidades Europeas y elaboración propia.												

Fuente: Decimosexto Informe financiero del F.E.O.G.A.-O. 1988. Comisión de las Comunidades Europeas y elaboración propia.

CUADRO N° V.9.  
DESGLOSE DE LAS ACCIONES INDIRECTAS  
AYUDAS CONCEDIDAS AL 31-12-1989

(MILES DE ECUS)												REINO	TOTAL
ACCIONES EN CURSO	BELGICA	DINA- MARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXENBURG	HOLANDA	PORTUGAL	UNI00	
1. Socioestruc- turales de carácter general													
DIR 72/159	35.085	67.127	267.510	4.429	-	186.808	61.487	36.246	2.775	102.021	-	308.885	1.072.373
72/160	207	-	6.341	-	-	1.793	294	-	-	189	-	176	9.000
72/161	1.504	928	4.488	-	-	41.781	1.601	2.447	-	635	-	782	54.166
797/85	3.970	4.427	13.300	9.336	31.412	72.718	4.494	1.317	733	-	18.197	9.603	169.507
Subtotal	40.766	72.482	291.639	13.765	31.412	303.100	67.876	40.010	3.508	102.845	18.197	319.446	1.305.046
2. En favor de zonas desfavorecidas													
DIR 75/268	22.216	-	110.547	126.216	-	269.982	219.209	144.900	8.060	167	-	321.971	1.223.268
REG 797/85	4.881	-	176.006	36.153	42.385	77.671	68.935	2.402	4.421	58	19.441	78.497	511.050
Otros	-	-	-	180.722	-	84.032	174.241	24.097	-	-	73.686	61.254	598.932
Subtotal	27.097	-	286.553	343.091	42.385	431.885	462.385	172.299	12.481	225	93.127	461.722	2.333.250
3. Estructurales en relación con las or- ganizaciones comunes de mercado	1.071	865	6.541	31.598	16.547	310.523	105	104.672	-	1.208	2.673	3.388	479.191
4. Acción pes	-	-	86	73	-	251	92	52	-	-	117	403	1.074
ACCIONES SECTORIALES TERMINADAS(1)	26.499	52.386	306.537	3.500	-	213.579	31.747	198.690	9.419	35.912	-	128.791	1.007.060

(1) Estas acciones van referidas a actuaciones en sectores específicos, realización de encuestas, integración de la agricultura de determinados países miembros o desarrollo de medidas específicas en los mismos, reconversiones sectoriales (matanza de vacas, arranque de árboles frutales, reconversión del bovino, de la vid, concesión de primas para la no comercialización de la leche), saneamiento de producciones vegetales y animales y programas de vulgarización agraria.

FUENTE: Decimotercero informe financiero del F.E.O.G.A.-O., 1988. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 29 de noviembre de 1989



CUADRO N° V.10.

PAGOS DEL FONDO POR ESTADO MIEMBRO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1988

ACCIONES DIRECTAS

(MILLONES DE UC/UCE/ECU)

REGLAMENTO	BELGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEM- BURGO	HOLANDA	PORTUGAL	REINO UNIDO	TOTAL
17/64	125.796	42.808	513.411	-	-	331.758	38.695	296.071	7.855	134.845	-	98.874	1.590.113
355/77	52.663	45.208	188.019	72.828	21.378	257.037	105.169	389.610	2.546	61.862	14.351	111.106	1.321.777
1505/76	-	-	-	-	-	-	-	21.155	-	-	-	-	21.155
2395/79	-	-	-	-	-	8.478	-	-	-	-	-	-	8.478
1760/78	-	-	-	-	-	38.833	-	87.785	-	-	-	-	126.618
1760/78	-	-	-	-	-	1.797	-	1.695	-	-	-	-	3.492
(PIM)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
269/79	-	-	-	-	-	72.681	-	134.389	-	-	-	-	207.070
269/79	-	-	-	-	-	5.334	-	9.310	-	-	-	-	14.644
(PIM)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1362/78	-	-	-	-	-	-	-	178.821	-	-	-	-	178.821
2722/72	-	-	2.869	-	-	6.515	-	-	-	-	-	-	9.384
1943/81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.498	6.498
1938/81	-	-	32.622	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.622
1941/81	672	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	672
2968/83	-	-	-	8.530	-	-	-	-	-	-	-	-	8.530
TOTAL I	179.131	88.016	736.921	81.358	21.378	722.433	143.864	1.118.836	10.401	196.707	14.351	216.478	3.529.874
ACCIONES INDIRECTAS													
En curso	68.934	73.347	584.819	388.527	90.344	1.045.759	530.458	317.033	15.989	104.278	114.114	784.959	4.118.561
Terminadas	26.499	52.386	306.537	3.500	-	213.579	31.747	198.690	9.419	35.912	-	128.791	1.007.060
TOTAL II	95.433	125.733	891.356	392.027	90.344	1.259.338	562.205	515.723	25.408	140.190	114.114	913.750	5.125.621
TOTAL I+II	274.564	213.749	1.628.277	473.385	111.722	1.981.771	706.069	1.634.559	35.809	336.897	128.465	1.130.228	8.655.495

Fuente: Decimotercero Informe financiero del F.E.O.G.A.-O, 1988. Comisión de las Comunidades Europeas.

comercialización y transformación de productos agrícolas, en conjunción con el antiguo reglamento de 1964, por el que se financiaban proyectos de este tipo de forma individualizada. Italia alcanza la mayor participación en las ayudas F.E.O.G.A. concedidas para la cofinanciación de esta clase de medidas, el 35,9 por ciento, seguida de Francia -18,7 por ciento- y la República Federal Alemana, 13,3 por ciento.

En cuanto a las acciones indirectas -el 45,7% del total de ayudas concedidas- se ha procedido a efectuar un detallamiento de las mismas atendiendo a las principales líneas de actuación -véase cuadro N° V.9.- destacando las ayudas encuadradas en la Directiva 75/268 de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas: un 23,9% del total de esta clase de acciones. Respecto al Reglamento 797/85, sus ayudas se adscriben al bloque de medidas socioestructurales de carácter general -régimen de ayudas a las inversiones, art.4. del Reglamento- y al de medidas en favor de las zonas desfavorecidas.

Las acciones estructurales en relación con las organizaciones comunes de mercado- agrupa una serie de acciones que, con excepción del R(CEE) 1.360/78, relativo a las agrupaciones de los productores y sus uniones, están relacionadas con el esfuerzo de la sección al ajuste del mercado: primas de reconversión vitivinícola, primas para la no comercialización de las leche y productos lácteos y para la reconversión del ganado bovino con orientación

lechera, primas de abandono temporal y definitivo de superficies vitivinícolas y régimen de abandono de explotaciones vinicas.

El conjunto de estas últimas acciones viene a representar un 9,3% del total de las acciones indirectas, alcanzando las primas para el abandono temporal y definitivo de superficies de viña y las otorgadas por renuncia a la replantación (R(CEE) n° 456/80, de 18 de febrero) el volumen financiero más elevado: 220.191 miles de ecus. Si se toma en cuenta que las acciones socioestructurales terminadas -el 19,6% de las acciones indirectas- constituyen en su mayoría acciones de apoyo al mercado<sup>49</sup>, se puede concluir que alrededor del 10% de los recursos socioestructurales ha estado ligado al esfuerzo del ajuste del sector agrario.

La distribución de las ayudas correspondientes a las acciones indirectas por países miembros revela la concentración de las mismas en Francia, Reino Unido, República Federal Alemana e Italia.

La última fila del cuadro expone la distribución del total de la ayudas otorgadas, medidas directas e indirectas, por países miembros. Italia y Francia se alzan como los principales países beneficiarios (24,1 y 21,4 por

---

<sup>49</sup> Las primas para la no comercialización de la leche - 490.771,4 miles de ecus- representan por si solas un 49% del total del volumen de las ayudas movilizadas por las acciones indirectas terminadas: 1.007.061,1 miles de ecus.

ciento del total de las ayudas), seguidos a continuación por la República Federal Alemana (15,2 por ciento) y Reino Unido (11,5 por ciento). Los porcentajes alcanzados por Irlanda y Grecia subrayan las brechas existentes en el reparto entre el anterior bloque de países y los restantes países miembros: porcentajes del 7,7 y 6,9 por ciento respectivamente.

No obstante, es necesario tomar en cuenta varios factores a la hora de interpretar debidamente los resultados. La consideración de los valores absolutos de las ayudas no toma en consideración parámetros básicos que permitan referenciar las mismas respecto a factores estructurales objetivos, con esta finalidad se ha procedido a confeccionar el cuadro N° V.11. en el que se procede a relativizar las ayudas en función del número de explotaciones y del número de hectáreas de superficie agraria útil con que cuenta cada país miembro. Los resultados así obtenidos deben ser debidamente matizados, ya que los datos de estos dos parámetros van referidos al año 1988, pudiendo haber seguido ritmos de evolución muy disímiles entre los diferentes países miembros. Por otra parte, es preciso reseñar que estos indicadores no exponen en toda su extensión la problemática socioestructural de los diferentes países. A estos efectos ya hemos podido comprobar la concentración de las explotaciones con menor dimensión física y económica en los países del sur, incluso es necesario tener presente la heterogeneidad estructural existente al interior de cada país miembro en concreto.

CUADRO Nº V.11.

Ayudas del F.E.O.S.A.-G. desde el inicio al 31-12-1988 (en cou)

	Por explotación (1)			por hectárea (1)		
	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
Bélgica	3.377	2.932	125	223	197	8
Dinamarca	2.911	2.487	164	99	76	5
Alemania	2.418	2.319	95	143	127	6
Grecia	817	844	35	136	82	12
España	168	62	31	11	4	2
Francia	2.448	2.918	84	76	63	3
Irlanda	3.909	3.234	217	231	134	4
Italia	979	327	24	125	94	4
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-
Países Bajos	2.692	2.477	188	181	147	7
Portugal	282	167	86	48	28	14
Reino Unido	5.084	4.381	292	79	61	4
Total	1.278	986	-	87	67	-

Nota (1): datos EMBSTAT, 1988

A: Ayudas concedidas desde el inicio al 31-12-1988 por explotación (hectáreas)

B: Pagos recibidos desde el inicio al 31-12-1988 por explotación (hectáreas)

C: Pagos recibidos desde el inicio al 31-12-1988 por explotación (hectáreas) y en  
a estos efectos se han computado los siguientes periodos:

Nuevo países miembros fundadores	21 años (1964-1983)
Dinamarca, Irlanda y R. Unido	15 años (1973-1988)
Grecia	7 años (1981-1988)
España y Portugal	2 años (1986-1988)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del decimotercer informe del F.E.O.S.A.-G.  
referido al año 1988 y datos del EMBSTAT.

Otro factor importante es el referente a la eficacia administrativa de los países miembros en relación a su capacidad para aprovechar las medidas socio-estructurales. Las diferencias entre las ayudas concedidas y los reembolsos efectivamente allegados -véase cuadro N° V.10.- son considerables en el caso de algunos países miembros. Si obviamos los casos de España y Portugal -países de reciente integración, por lo que se debe suponer que la adaptación de sus normativas a los respectivos Reglamentos y la propia acomodación de sus aparatos burocráticos requiere un plazo de tiempo prudente para poder evaluar los resultados- se comprueba la mayor eficacia de los países del Norte europeo, comparación entre las columnas (A) y (B) del cuadro V.11., en relación a los del Sur (Italia principalmente).

Finalmente, la comparación de los resultados requiere tomar en cuenta los plazos de tiempo transcurridos desde que cada país pasó a formar parte integrante de la Comunidad, haciéndose acreedor de los fondos estructurales. Esta homogeneidad temporal es proporcionada por las columnas (C) del cuadro, reflejándose los pagos F.E.O.G.A.-O. por explotación/hectárea y año.

Atendiendo a las ayudas año del F.E.O.G.A.-O. por explotación resaltan como países más beneficiados el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Bélgica y, en menor medida, Holanda. En situación opuesta se sitúan Grecia e Italia. En

el caso de las ayudas por hectárea las posiciones resultan considerablemente alteradas al pasar a ocupar Grecia la primera posición, situándose a continuación Bélgica, Irlanda y Holanda. Italia vuelve a ser, nuevamente, uno de los países menos beneficiados conforme a este indicador relativo de las ayudas.

Esta distribución del F.E.O.G.A.-O., suele ser esgrimida como argumento de peso en la evaluación de su eficacia para la corrección de los desequilibrios territoriales a nivel agrario, dado que la misma ha incidido, mayoritariamente, en las agriculturas de los países más avanzados, los cuales registran los mayores niveles de V.A.N. agrario per cápita y una más favorable relación tierra/trabajo. Por consiguiente, no resulta inverosímil el hecho de que la instrumentación de la política socio estructural haya contribuido al reforzamiento de la intensificación de las producciones, agravada, en muchas ocasiones, por la incoherencia de las acciones desarrolladas en su articulación con la política de mercados, resultando el sector lácteo un ejemplo válido a estos efectos<sup>50</sup>. A estos resultados contribuye la escasa baremación de las tasas de cofinanciación del Fondo de acorde con parámetros objetivos distributivos, indicativos de la intensidad de los desequilibrios del sector, a efectos de contrarrestar más

---

<sup>50</sup> Adicionalmente, y dado el peso de las ayudas instrumentadas a través del R(CEE) 355/77, ha sido frecuente la crítica de la desviación de parte de los beneficios de la política socio-estructural hacia sectores ajenos al sector agrario -industrias transformadoras y comerciales-.

eficazmente el efecto de gravitación de los reembolsos conforme a la capacidad financiera de los Estados miembros. Esta acomodación de las aportaciones hubiese resultado tanto más razonable si se tiene en cuenta, por una parte, la aplicación del principio de solidaridad financiera en el caso de los gastos a ser financiados por la sección garantía y que, por otra parte, las dotaciones del Fondo se han mantenido muy alejadas de la participación del treinta y tres por ciento prevista para la sección, en relación al total del F.E.O.G.A., en la Conferencia de Stressa.

Este reducido margen de maniobra financiera del F.E.O.G.A. es resaltado por M. Gorgoni<sup>51</sup> para quien "la política estructural explícita se ha desarrollado muy poco por que, paralelamente, ha tomado más fuerza la política de estructuras implícita en la política de precios. Cuando vino la crisis, la política explícitamente estructural ha ido asumiendo una caracterización eminentemente auxiliar y subsidiaria respecto a la política estructural".

#### V.2.4. El F.E.O.G.A. y la reforma de los fondos estructurales.

El reforzamiento de la cohesión económica y social demandada por el Acta Unica Europea ha quedado instrumentada con la adopción de los reglamentos R(CEE)

---

<sup>51</sup> "¿Por qué la política estructural es tan limitada?".  
Revista de Estudios Agrosociales N°140, abril-junio 1987.  
M.A.P.A. pág.259.



Nº2052/88 de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia y al R(CEE) 4.253/88 de 19 de diciembre por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del anterior Reglamento. En el artículo 12 del R(CEE) 2.052/88, relativo a las disposiciones financieras, se recoge el compromiso de duplicación en términos reales del conjunto de los tres fondos en el periodo 1987-1993 conforme al Acuerdo del Consejo Europeo de febrero de 1988, debiendo alcanzar el conjunto de los tres fondos un importe de 12.900 millones de ecus en el año 1992, prolongándose el esfuerzo financiero en el año 1993 a fin de cubrir el objetivo de la duplicación. Por consiguiente, se extiende en un año la propuesta efectuada originariamente por la Comisión, que fijaba como horizonte de referencia el periodo 1988-1992. No obstante, en el caso de las regiones con inferior grado de desarrollo relativo -regiones objetivo número 1- el plazo para la duplicación se fija en el plazo 1988-1992.

Las cantidades destinadas para las ayudas a la renta de los agricultores y la retirada de tierras figuran fuera del anterior cómputo, estableciéndose un cómputo máximo para las mismas de 300 y 150 millones de ecus, respectivamente, en el año 1992 (precios constantes de 1988).

Es importante reseñar que la duplicación afecta al conjunto de los tres fondos, pero no asegura la de cada uno de ellos considerados individualmente.

El Reglamento establece cinco objetivos prioritarios a los cuales deben contribuir los fondos estructurales mediante una asignación Fondos-objetivos. En concreto, los objetivos señalados son los siguientes:

1.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, contribuyendo a la consecución del mismo el F.E.O.G.A.-O., el Fondo Social Europeo (F.S.E.) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.).

2.- Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo las áreas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectados por el declive industrial. Los Fondos asignados son F.E.D.E.R. y F.S.E.

3.- Combatir el paro de larga duración (F.S.E.).

4.- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (F.S.E.)

5.- En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (F.E.O.G.A.-O.)

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (F.E.O.G.A.-O., F.E.D.E.R. y F.S.E.)

Así pues, el F.E.O.G.A.-O. deberá contribuir a la consecución de los objetivos 1, 5.a y 5.b. A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de este Reglamento, las funciones asignadas al F.E.O.G.A.-O. serán:

- Reforzar y reorganizar las estructuras agrarias, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrícolas, de los productos de la pesca y de la silvicultura, especialmente en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común.

- Garantizar la reconversión de las producciones agrarias y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores.

- Garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores.

- Contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la reconversión del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura.

En la lectura de estas funciones resultan significativas la explicitación del condicionamiento de la política de adaptación de las estructuras agrarias en el marco de

ajuste de la política agrícola común y la necesidad de reforzar el tejido social y económico de las regiones rurales, en conexión con las demandas planteadas por el libro verde y por el documento COM(88)501 "el porvenir del mundo rural".<sup>52</sup>

Es interesante destacar que mientras que los objetivos 5.a -acelerar la adaptación de las estructuras agrarias- y 3 - 4 - combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes - son eminentemente horizontales, en los casos de los objetivos 1, 2 y 5b. se produce una adscripción territorial a los mismos conforme a determinados parámetros. En concreto los requisitos para ser incluido en estos objetivos son los siguientes:

- objetivo 1.: las regiones afectadas por este objetivo serán regiones NUTS de nivel II<sup>53</sup>, cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria.

- objetivo 2.: las zonas industriales en declive

---

<sup>52</sup>Comunicación de la Comisión tramitada al Consejo y al Parlamento Europeo el 29 de julio de 1988.

<sup>53</sup>Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), determinadas de mutuo acuerdo entre el Eurostat y los Estados miembros para tener un marco de referencia uniforme para las estadísticas regionales. Esta nomenclatura distingue tres niveles de desagregación territorial:

I. 54 regiones de la Comunidad Europea (Comunidades Autónomas).

II. 117 regiones administrativas de base (provincias).

III. 742 subdivisiones de las regiones de nivel II.

contempladas por este objetivo comprenderán regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluidas cuencas de empleo y núcleos urbanos pertenecientes a una unidad territorial (NUT) de nivel III) que reúnan las siguientes condiciones: una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los últimos tres años. Un porcentaje de empleo industrial, en relación con el empleo total igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia - a partir de 1975 - y una disminución comprobada del empleo industrial en relación a este último año.

- objetivo 5b.: las zonas rurales acogibles deberán cumplir cada uno de los siguientes parámetros: índice elevado de empleo agrícola en relación con el empleo total. Bajo nivel de renta agrícola, expresado en función del valor añadido agrícola por unidad de trabajo agrícola (UTA) y bajo nivel de desarrollo socio-económico, valorado en función del producto interior bruto por habitante. No obstante, la lista podría resultar ampliada, previa solicitud justificada del Estado miembro, siempre y cuando cumplan una serie de criterios establecidos en el art. 4.2. del R(CEE) 4.253/88.

Las medidas a ser cofinanciadas por el F.E.O.G.A.-O. fueron objeto de desarrollo por parte del R(CEE) 4.256/88

de 19 de diciembre de 1988, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del R(CEE) 2.052/88<sup>54</sup>, siendo las mismas objeto de detallamiento en el cuadro sinóptico adjunto. Como se puede observar, este objetivo, a diferencia del 1 y del 5b, posee un carácter marcadamente horizontal, al adscribirse al mismo las acciones de adaptación de las estructuras mediante el acometimiento de inversiones de mejora, el desarrollo de los procesos de comercialización y transformación de los productos agrarios, la instalación de jóvenes agricultores - indemnizaciones complementarias para las zonas de montaña, zonas desfavorecidas y apoyo a las rentas directas-. Por otra parte, el mismo se encuentra estrechamente ligado a las acciones de reforma de las organizaciones comunes de mercado siendo, por consiguiente, complementario del ajuste desarrollado a través de las políticas de precios de mercados.

— Otros aspectos relevantes en la instrumentación de la Reforma son:

- La potenciación de la coordinación interadministrativa en el marco del partenariado que debe guiar el desarrollo de las acciones.

- La concentración del esfuerzo financiero de los

---

<sup>54</sup> Los Reglamentos 4.254/88 y 4.255/88 establecían, por su parte, las disposiciones de desarrollo relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.) y Fondo Social Europeo (F.S.E.).

# **TABLA SINOPTICA N° V.2.**

**Asistencia técnica prestada por el F.I.D.E.A.-ORIENTACION.  
BICRE) 4.236/68.**

**ACELERACION DE LA ADAPTACION DE LAS  
ESTRUCTURAS AGRARIAS EN LA  
PERSPECTIVA DE LA REFORMA  
DE LA P.A.C.  
(Objetivo 5a)-Asistencia horizontal**

- |   |  |
|---|--|
| <p><b>1.- Adaptación de las estructuras agrarias y mejora de los procesos de comercialización y transformación.</b></p> | <p><b>1.1.- medidas encaminadas a la adaptación de las estructuras en las explotaciones agrícolas y, en particular, de las inversiones.</b></p> <p><b>1.2.- medidas encaminadas a mejorar la comercialización y la transformación de los productos agrícolas, silvícolas y productos de pesca.</b></p> <p><b>1.3.- medidas encaminadas a estimular la inversión de los jóvenes agricultores.</b></p> |
| <p><b>2.- protección del medio ambiente</b></p>   | <p><b>2.1.- repoblación forestal de tierras agrícolas.</b></p> <p><b>2.2.- medidas encaminadas a la protección del medio ambiente y la salvaguarda de los espacios naturales.</b></p>  |
| <p><b>3.- ajuste de mercados</b></p>  | <p><b>3.1.- reducción del potencial de producción, reorientación y recuperación de producciones, fomento de la mejora de calidad de los productos agrícolas.</b></p>   |
| <p><b>4.- Medidas complementarias al ajuste, a efectos de reducir su impacto negativo</b></p>                           | <p><b>4.1.- Estimulo al coseo anticipado de la actividad agrícola.</b></p> <p><b>4.2.- Apoyo a los niveles de rentas agrícolas, en particular de las zonas más desfavorecidas.</b></p>   |

.....

# **TABLA SINOPTICA N° V.2.**

**Acciones cofinanciadas por el F.I.S.B.A.-ORIENTACION.**  
**(CONE) 4.234/88.**

**PROTECCION DEL DESARROLLO Y DEL AUMENTO ESTRUCTURAL DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS (OBJETIVO 1) Y DEL DESARROLLO DE LAS ZONAS RURALES DE LA COMUNIDAD (objetivo 2a)**

**1.- Medidas complementarias al ajuste, a efectos de reducir su impacto negativo**

**1.1.- Estimulo al consumo anticipado de la actividad agraria, con el fin de reestructurar la agricultura y favorecer la inserción de los agricultores jóvenes**

**1.2.- recuperación, diversificación y disminución de la producción mediante medidas específicas.**

**2.- Ajuste de mercados**

**3.- Mejora de las infraestructuras**

**3.1.- Construcción parcelaria, mejora de tierras, regadío.**

**3.2.- mejora de la infraestructura rural indispensable para el desarrollo de la agricultura y la silvicultura, cuando no sean objeto de cofinanciación por el F.I.S.B.A.**

**4.- Fomento de las actividades comunes a los explotadores agrarios**

**4.1.- Fomento de las inversiones colectivas y económicas, incluida la mejora de la vivienda de los explotadores.**

**4.2.- desarrollo y aprovechamiento de los bosques en común con la protección del medio natural.**

**4.3.- medidas encaminadas a la diversificación de las actividades y fomento de ingresos de los explotadores, cuando no sean objeto de cofinanciación por el F.I.S.B.A.**

**5.- protección del medio ambiente**

**5.1.- protección del medio ambiente y conservación del espacio rural.**

**6.- Mejora capacitación profesional**

**6.1.- desarrollo de la formación agrícola y silvícola y mejora de los equipos destinados a la formación agrícola.**

**7.- Asistenciales**

**7.1.- reconstrucción del potencial de producción agrícola destruido por alguna catástrofe natural.**



Fondos en los territorios más desfavorecidos de la Comunidad. A estos efectos, el F.E.D.E.R podrá dedicar al objetivo número 1, aproximadamente, el 80 por ciento de sus créditos<sup>55</sup>.

- El establecimiento de Marcos Comunitarios de apoyo (M.C.A.) para cada territorio en específico conforme a los niveles territoriales a ser definidos para cada objetivo mediante mutuo acuerdo entre la Comisión y los países miembros<sup>56</sup>. En concreto, los Marcos deberán de contemplar los ejes prioritarios de acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros, un plan indicativo de financiación

<sup>55</sup> Las Decisiones 89/250/CEE de 25 de enero, 89/289/CEE de 8 de marzo y 89/379/CEE de 10 de mayo de 1989 han procedido a la distribución indicativa del 85% de los créditos F.E.D.E.R. relativos a los objetivos 1, 2 y 5b (el 15% constituye el margen de maniobra reservado por la Comisión para el desarrollo de programas de interés comunitario)

	<u>obj.1</u>	<u>obj.2</u>	<u>obj.5.b.</u>
España	32,6	20,7	7,2
Italia	24,5	6,3	16,4
Portugal	17,5	-	-
Grecia	16,2	-	-
Irlanda	5,4	-	-
Francia	2,1	18,3	37,2
R. Unido	1,7	38,3	7,5
R. Federal Alem.	-	8,9	27,5
Bélgica	-	4,3	1,2
Países Bajos	-	2,6	2,2
Dinamarca	-	0,4	0,7
Luxemburgo	-	0,2	0,1

<sup>56</sup> El único objetivo excluido de un Marco comunitario de apoyo específico es el 5a, dado el carácter horizontal del mismo y, por consiguiente, las comprensibles dificultades de la Comisión para establecer un reparto geográfico del mismo. No obstante, es preciso reseñar que estas acciones horizontales, cuya forma de intervención es la cofinanciación de los regímenes de ayudas nacionales, están cubiertas por los Marcos Comunitarios de apoyo referentes a las regiones del objetivo 1.

por cada Fondo y demás instrumentos financieros comunitarios, en su caso, definido sobre una base temporal de referencia (de tres a cinco años) y, finalmente, las formas de intervención en que se articularán la actuaciones. Como es fácilmente comprensible, la definición de los M.C.A. constituye una pérdida de discrecionalidad en la orientación del gasto por parte de los países miembros si quieren un óptimo aprovechamiento de los reembolsos previstos por los Fondos.

- La definición de una gama variada en la intervención de los fondos, resultando prioritaria la instrumentación de programas operativos en el caso de regiones objetivo 1<sup>57</sup>, entendiéndose los mismos como un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al Banco Europeo de Inversiones (B.E.I.).

- La modulación de los porcentajes de intervención de las contribuciones comunitarias en función de una serie de elementos entre los que destaca la intensidad de los

---

<sup>57</sup> Las restantes formas de intervención contempladas por el R(CEE) 2052/88 son las concernientes a la cofinanciación de regímenes de ayuda, cofinanciación de proyectos individuales (con la exigencia de que los mismos tengan una dimensión financiera mínima), la concesión de subvenciones globales y el apoyo técnico para el desarrollo de estudios preparatorios previos a la elaboración de las acciones

desequilibrios socio-estructurales, la capacidad financiera de los Estados miembros y el propio tipo de acción a desarrollarse<sup>58</sup>.

- La institucionalización de un Comité de Estructuras agrícolas y desarrollo rural en el que encuentren representación los diferentes países miembros y la Comisión. El Comité tiene capacidad para dictaminar sobre los proyectos elaborados por la Comisión relativos a las acciones comunes -objetivo 5a- y sobre los Marcos comunitarios de apoyo a establecerse en relación al objetivo 5b.

Como consecuencia de la puesta en marcha de la nueva reglamentación sobre los Fondos Estructurales se procedió a introducir diversas adaptaciones en el régimen de acciones horizontales adscritas al objetivo 5a. - R(CEE)1609/89, de 29 de mayo, R(CEE) 3.808/89, de 12 de diciembre y R(CEE) 2.176/90 de 24 de julio<sup>59</sup>- y se instrumentaron los nuevos reglamentos relativos a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y silvícolas, en sustitución del antiguo reglamento 355/77: R(CEE) 866/90 y R(CEE) 867/90 de

---

<sup>58</sup> El R(CEE) 2.052/88 establece para el objetivo 1 unas tasas de cofinanciación comprendidas entre un límite mínimo del 50% del gasto público efectuado y el 75% del coste total como máximo. Para los restantes objetivos las tasas mínima y máxima son del 25 y el 50 por ciento respectivamente.

<sup>59</sup> En el Apéndice que figura al final del Capítulo se detallan estas modificaciones.

29 de marzo.

En concreto, estos dos últimos reglamentos establecen una acción común, en conexión con el objetivo 5a del Reglamento CEE núm. 2052/88, para los productos silvícolas y los incluidos en el Anexo II del Tratado, con excepción de la pesca y la acuicultura, determinándose los tipos de inversiones que contarán con la financiación del F.E.O.G.A.-O., pudiendo inscribirse también las mismas en la consecución de los objetivos 1 y 5b.

En lo concerniente a los productos agrícolas, las inversiones deben responder a los criterios establecidos en el art. 1º, siendo reseñable el hecho de que estas deban afectar a las regiones que presenten dificultades especiales de adaptación a las consecuencias económicas de la evolución de la situación de los mercados o redundar en su beneficio.

En el caso de los productos silvícolas se establece una preferencia por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) cuya reestructuración y racionalización puedan contribuir a la mejora y desarrollo económico del medio agrario y rural.

En ambos casos, las inversiones deben encuadrarse en planes sectoriales elaborados por los Estados miembros, permitiendo los mismos la definición de los respectivos

## Marcos Comunitarios de Apoyo.

Las formas de intervención prioritarias serán los programas operativos y, excepcionalmente, las subvenciones globales.

Los beneficiarios de las ayudas pueden ser las personas físicas o jurídicas, o las agrupaciones de las mismas, que realicen la inversión subvencionable. La cuantía de las subvenciones con cargo al Fondo no podrán superar el cincuenta por ciento de las inversiones seleccionadas en las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), ni el treinta por ciento para el resto de las regiones. El Estado miembro deberá contribuir al coste de la inversión mediante la aportación de un mínimo del 5 por ciento. La participación de los beneficiarios deberá de ser, como mínimo, del 25 por ciento en las regiones objetivo 1 y del 45 por ciento en las demás regiones.

Por Decisión de la Comisión de 7 de junio de 1990 (90/342/CEE) se han establecido los criterios de selección en base a los respectivos Reglamentos, concediéndose prioridad a las inversiones que:

- dediquen un porcentaje importante a la innovación tecnológica o a la obtención de nuevos productos.
- las orientadas a que la producción de productos transformados sea menos estacional y menos

aleatoria.

- las destinadas a una reducción de los costes finales de los productos preparados, frescos o transformados, mediante la disminución de los costes intermedios de cosecha o las referidas a la preparación comercial, transformación, acondicionamiento, almacenamiento o comercialización.

- las orientaciones a una mejora de la calidad o de las condiciones sanitarias.

Por el contrario, serán objeto de exclusión con carácter general en el marco de los Reglamentos las siguientes inversiones:

- las orientadas a la producción de productos transformados para los que no se hayan comprobado la existencia de salidas potenciales realistas.

- las relativas a los almacenes frigoríficos de productos congelados o ultracongelados, excepto si son necesarios para el funcionamiento normal de las instalaciones de transformación.

La Decisión establece, por otra parte, un detallamiento de las prioridades y exclusiones a nivel de determinados sectores -cerealista, hortofrutícola, leche y lácteos,

cárnico y vacuno y oleaginosas, proteaginosas y plantas forrajeras, entre otros.

Finalmente, el R(CEE) núm. 223/90, de 26 de enero, procedió a modificar las tasas de cofinanciación de varios Reglamentos claves -797/85, 1.096/88 Y 1.360/78- adaptándolos a los criterios de modulación impartidos por el art.13 del R(CEE) 2.052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su eficacia -ver cuadro núm V.12. -.

La instrumentación de la reforma de los Fondos estructurales tiene el mérito de reconocer la necesidad de una intensificación en el esfuerzo de concentración de los recursos en favor de las regiones menos desarrolladas, procediendo a establecer una clasificación relativamente homogénea del espacio físico comunitario en función de sus niveles de desarrollo y de determinadas características socio-productivas.

El conjunto de la superficie acogida a los objetivos 1 y 5b viene a representar un 55,3 por ciento de la superficie total de la Comunidad, asentándose en la misma un 26 por ciento de su población -ver cuadro núm. V.13. -. El objetivo 1 gravita en torno a los países mediterráneos, integrando a Grecia, Irlanda, Portugal, las tres cuartas

CUADRO N° V.12.

Superficie y población de las regiones acogidas a los  
objetivos 1 y 5b en el marco del R(CEE) núm 2052/88

	porcentajes					
	objetivo 1		objetivo 5b		objetivo 1+5b	
	Superficie	Población	Superficie	Población	Superficie	Población
España	76,0	55,4	12,6	2,5	88,6	57,9
Italia	40,8	37,7	11,3	5,0	52,1	42,7
Reino Unido	5,8	2,8	24,1	2,6	29,9	5,4
Francia	9,1	2,6	31,0	10,0	40,1	12,6
Alemania	-	-	21,4	7,4	21,4	7,4
Bélgica	-	-	10,6	2,7	10,6	2,7
Holanda	-	-	7,1	3,0	7,1	3,0
Dinamarca	-	-	4,0	2,1	4,0	2,1
Luxemburgo	-	-	6,4	0,9	6,4	0,9
Grecia	100	100	-	-	100	100
Irlanda	100	100	-	-	100	100
Portugal	100	100	-	-	100	100
EUR 12	38	21,2%	17,3	5,1	55,3	26,3

Fuente: DG VI. Comisión de las Comunidades Europeas





**CONVENIO N° V.12.**  
**TIPOS DE COFINANCIACION: B(CHE) 797/85, 1.004/85, 1.340/78 Y 844/90**

**REGIONES OBJETIVO 1**

**LISTO DE REGIONES**

**• REGIONES CONTEMPLADAS EN LOS REGLAMENTOS 797/85(1), 1.004/85 Y 1.340/78.**

• Grecia, Irlanda, Portugal .... 60%

• Francia

• Departamentos franceses

• de ultramar .....

• Ginebra .....

• España .....

• Italia .....

• Reino Unido

• Irlanda del Norte ..... 300-500(2)

• Medidas contempladas en el B(CHE) 797/85(1)

• tipo normal .....

• tipo instrumentado .....

• Medidas contempladas en el B(CHE) 1.004/85 .. 50%

• Medidas contempladas en el B(CHE) 1.340/78 .. 25%

**• REGIONES B(CHE) 844/90**

• Todas las regiones Obj.1 ..... 50%

• Medidas contempladas en el B(CHE) 844/90 ..... 30%

B(CHE) 797/85: relativo a la mejora de la eficiencia de las estructuras agrarias.

B(CHE) 1.004/85: régimen comunitario de fomento de cose de la actividad agrícola.

B(CHE) 1.340/78: relativo a las agrupaciones de productores y sus asociaciones.

B(CHE) 844/90: relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

Nota (1): a excepción del artículo 1 bis del B(CHE) 797/85, relativo al régimen de retirada de tierras.

Nota (2): Tipo de cofinanciación del 50% para las medidas integradas en el B(CHE) 797/85 en los artículos 7 y 7 bis; instalación de jóvenes agricultores, y artículo 19, según en las zonas sensibles desde el punto de vista de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, así como desde el punto de vista de la conservación del paisaje natural y del paisaje.

Nota (3): el tipo instrumentado se aplica a los cultivos que se cosechan, en el marco del B(CHE) 797/85, a las zonas designadas vecinas de Miembros Italianos y a las capriales, que no hayan quedado integradas en el listado de regiones objetivo 1.

partes del territorio español<sup>60</sup> y un porcentaje significativo del territorio italiano. El objetivo 5b, pone de manifiesto su caracter "compensador" en favor de los países más desarrollados (Francia, Reino Unido, Alemania y Bélgica) o de aquellas regiones o partes del territorio de los países con inferior grado de desarrollo relativo que no encontraron cabida en el objetivo 1.

Si se toma en cuenta la ligazón existente a nivel espacial entre bajos niveles de desarrollo y la relativamente mayor importancia del sector primario en la determinación del empleo y del P.I.B. regional se debe reconocer que la reforma incorpora la ventaja de un enfoque global del desarrollo de las zonas rurales, siendo responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales efectuar un pleno aprovechamiento de estas posibilidades a través de un diseño apropiado de sus actuaciones, un mayor esfuerzo financiero y un reparto territorial de las inversiones coherente con sus propios desequilibrios espaciales. Creemos que este principio de corresponsabilidad compartida en la operatoria de los fondos debe ser tomada en cuenta, ya que a veces resulta ignorada.

El cuadro núm V.14. expone la concentración de los Fondos estructurales en las regiones objetivo 1, llegando a

---

<sup>60</sup> Los territorios españoles integrados en el objetivo 1 son: Castilla-La-Mancha, Castilla-León, Extremadura, Andalucía, Murcia, Valencia, Galicia, Asturias, Canarias, Ceuta y Melilla.

CUADRO N° V.14.  
Distribución por objetivos de los créditos de compromiso de  
los Fondos Estructurales (F.E.D.E.R., F.S.E. y F.E.O.G.A.-O.).  
Millones de ecus y porcentajes

	1989		1990		1993	
	Mio. ecus	%	Mio. ecus	%	Mio. ecus	%
- objetivo 1	5.800	62,5	7.175	64,2	9.200	65
- objetivo 2	1.022	11,0	1.334	11,9	1.500	11
- objetivo 3-4	1.250	13,5	1.351	12,1	1.800	13
- objetivo 5A	661	7,0	598	5,3	700	5
- objetivo 5B	264	3,0	311	2,8	900	6
- disposiciones transitorias e innovadoras.	298	3,0	414	3,7	-	-
- TOTAL FONDOS.	9.295	100	11.183	100	14.100	100

FUENTE: Presupuestos de las Comunidades Europeas, ejercicios 1989 y 1990 (capítulos 30, 50 y 60), y previsiones D.G. XVI

representar las mismas una participación superior al sesenta por ciento en los presupuestos correspondientes a 1989 y 1990. El objetivo 2, en el que se enclavan las regiones en declive industrial, alcanza un porcentaje en torno al 11 por ciento, similar al registrado por los objetivo 3-4 que, junto con el 5a, incorporan acciones de carácter netamente horizontal. El objetivo 5b registra la menor participación, si bien se pretende incrementar sus dotaciones en el horizonte de 1993, reequilibrándolas con las adscritas al objetivo 5a.

No obstante a los anteriores datos positivos, la reforma de los Fondos plantea una serie de interrogantes en cuanto a los efectos que podrá contraer para las regiones atrasadas y de carácter marcadamente agrario, nos limitaremos a reseñar algunas observaciones a este respecto.

La primera cuestión se refiere a la suficiencia de las dotaciones de los Fondos; pese a que el esfuerzo de la duplicación ya se ha dejado notar en el peso de los mismos en los presupuestos de 1989 y 1990 no deja de ser modesta su participación en el global de los créditos -20,7 y 23,9

por ciento respectivamente<sup>61</sup>-

El comando en la duplicación de los Fondos estructurales es protagonizado por el F.E.D.E.R. y por el F.S.E. A este respecto, resulta dificultoso tratar de evaluar la incidencia que tendrán las inversiones de estos Fondos en favor de la diversificación productiva y revalorización del potencial endógeno de desarrollo de las zonas más desfavorecidas. Si bien el Marco Comunitario de apoyo de las regiones objetivo 1 contempla, dentro de sus ejes de desarrollo, el relativo a la agricultura y el desarrollo rural, sus dotaciones resultan relativamente inferiores a las que mantienen otros ejes, especialmente el referente a la Integración y articulación territorial en combinación con el de infraestructura de apoyo a las actividades económicas, en los que se recogen acciones de variado signo en favor de las infraestructuras físicas y económicas - carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, agua, investigación y desarrollo, equipamientos educativos y de formación etc.- estos dos ejes encarnan el protagonismo que sigue otorgándose a las infraestructuras en las actuaciones

---

<sup>61</sup> La distribución de los créditos de compromiso (millones de ecus) por fondos en dichos ejercicios presupuestarios, es la siguiente:

	1989	1990
F.E.D.E.R.	4.495	5.408
F.S.E.	3.387	4.075
F.E.O.G.A.-O.	1.413	1.666,1
CREDITOS DE COMPROMISO	44.837,8	46.716,8

del F.E.D.E.R.<sup>62</sup>.

Lo anterior no significa que sustentemos una posición crítica respecto a tales inversiones, muy al contrario, las mismas resultan un elemento condicionante del desarrollo regional y del bienestar de muchas poblaciones en las que los indicadores en estas materias reflejan situaciones de clara insuficiencia en sus dotaciones<sup>63</sup>, pero si se quiere manifestar las serias dudas existentes respecto a los beneficios que las mismas reportarán al ámbito rural. A estos efectos, es necesario diferenciar entre la localización física de la inversiones y las repercusiones reales de las mismas, no teniendo porque coincidir necesariamente ambos factores. Por otra parte, el diseño de la política regional de desarrollo queda frecuentemente supeditada a la realidad de los condicionamientos existentes en la base de partida, lo que se plasma en un

---

<sup>62</sup> Un fiel reflejo de esta situación la proporciona el Marco Comunitario de apoyo relativo a las regiones objetivo 1 españolas, por el que se establece el plan de financiación provisional por eje prioritario y por fuente de financiación para el periodo 1989-1993. Así, sobre un total de ayudas de los tres Fondos de 9.393 millones de ecus (pts constantes de 1989) los ejes 1 (integración y articulación territorial) y 5 (infraestructura de apoyo a las actividades económicas) totalizan un volumen de 4.871,6 millones de ecus (un 25 por ciento del total). Por su parte, el eje 4 (Agricultura y Desarrollo rural) prevé unos créditos por 1.441,9 millones de ecus, un 15,3 por ciento del total de las ayudas.

<sup>63</sup> El estudio del papel de las infraestructuras como determinante del potencial de desarrollo regional ocupa un papel central en la teoría del desarrollo regional. A este respecto puede ser consultado un interesante artículo de Dieter Biehl referido al caso comunitario, "las infraestructuras y el desarrollo regional". Papeles de Economía Española núm. 35. 1988. Fundación Fondo para la Investigación económica y Social (F.I.E.S.)

esfuerzo inversor en función de los espacios geográficos con "posibilidades reales". Las anteriores consideraciones vienen a cuestionar, o cuando menos a matizar, las excelencias de un enfoque global para el desarrollo rural.

Otra de las interrogantes que se plantean es la referente a la continuidad del proceso de reforzamiento de la posición de los fondos estructurales a partir de 1993, dada las reticencias demostradas por determinados países miembros al respecto. Una buena prueba de estas dificultades lo constituye el hecho de que la duplicación efectiva de los fondos tendrá lugar en 1993, y no en 1992 como proponía la Comisión.

Respecto al F.E.O.G.A.-O. las incertidumbres no son menores. Sus dotaciones financieras aparecen muy alejadas de las sustentadas por los otros dos Fondos, planteándose la duda razonable del efecto compensador que contraerán como contrapeso a la política de ajuste del sector agrario. A este respecto la posición sustentada por M. Etxezarreta, J. Rosell y L. Viladomiu resultan tajantes: "no parece que, de ninguna manera, los efectos negativos causados por la reforma del F.E.O.G.A.-G puedan ser compensados con los importes disponibles en la sección orientación"<sup>64</sup>, añadiendo la interrogante de "Si el reciente énfasis de la política estructural constituye realmente un primer paso hacia la

---

<sup>64</sup> "el replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras". Información Comercial Española (I.C.E.), Revista de Economía núm. 666, febrero 1989. Ministerio de Economía y Hacienda pág. núm. 89.



política social para el ámbito agrario europeo, o bien si alternativamente se reduce meramente a una operación de imagen y legitimación de la Comunidad para el sector rural, ante las resistencias que plantea el endurecimiento importante de sus sistemas reales de intervención"<sup>65</sup>.

Precisamente, la necesidad de instrumentar un mecanismo compensatorio a los previsibles efectos negativos de la política restrictiva en materia de precios agrarios y de los instrumentos de gestión y regularización de los mercados sobre las rentas de los agricultores ha motivado el desarrollo de un esquema de ayudas directas a las rentas agrarias a través del R(CEE) 768/89, de 21 de marzo de 1989, alcanzando sus dotaciones -capítulo 391 del presupuesto de gastos- 60 y 155 millones de ecus en los ejercicios correspondientes a los años 1989 y 1990, respectivamente<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Ibid, pág núm. 90. Si bien puede resultar bastante atractiva esta sugerencia en la justificación de la reforma de los fondos estructurales, creemos que no se puede ignorar que el esfuerzo financiero de la duplicación de los fondos está, en gran medida, basada en la necesidad del "reforzamiento de la cohesión económica y social" en contrapartida a la conformación del mercado único, no pudiendo olvidar que los países mediterráneos pueden constituir una minoría de bloqueo suficiente en el proceso decisonal.

<sup>66</sup> Las insuficiencia de estas dotaciones son patentes si se toma en cuenta que la evaluación de un esquema de ayudas similar al efectivamente desarrollado por el Reglamento fue evaluado por el libro verde -opción c, un enfoque social- en unos 1.000 millones de ecus anuales, debiendo afectar, aproximadamente, de 1 a 1,5 millones de empresarios agrícolas. En el apéndice anexo al presente capítulo se detallan las principales características de este régimen.

Por otra parte, el F.E.O.G.A.-O. se ha visto sometido, cada vez en mayor medida, a una tensión respecto a los objetivos que de él se demandan; como pone de manifiesto M. Etxazarreta, a esta sección del Fondo "se le están asignando una profusión de objetivos bastante inconsistentes: mejorar las estructuras agrarias de algunos, disminuir la capacidad productiva de muchos y proporcionar apoyo a las insuficientes rentas agrarias y al desarrollo de otras actividades en los mas débiles"<sup>67</sup>.

Si la reforma de la P.A.C. ha venido a subrayar la necesidad de compatibilizar la funcionalidad del F.E.O.G.A.-O. de cara a la amortiguación de los desequilibrios entre la oferta y la demanda agraria con las atenciones clásicas que venía desarrollando esta sección, la reforma de los Fondos estructurales ha iniciado una tendencia hacia la difuminación de la política estructural específicamente agraria en el marco de una política de desarrollo regional de carácter rural, en la que encuentran conjunción las actuaciones de los tres fondos estructurales. De esta forma, la atención podría quedar desplazada hacia las necesidades financieras demandadas por el conjunto de los fondos más que a la dotación financiera individualizada de cada uno de ellos<sup>68</sup>. En contrapartida el

---

<sup>67</sup> M. Etxazarreta et al. "el replanteamiento del proteccionismo y la política de estructuras". op. cit. pág. núm. 95.

<sup>68</sup> Un síntoma significativo de esta tendencia podría venir dado por el hecho de que la duplicación real de los fondos estructurales se refiere al conjunto de los mismos, y no a cada uno de ellos en específico.

objetivo 5a, acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, que ha quedado escorado hacia un carácter totalmente horizontal, podría quedar ligado a la compensación financiera de las agriculturas de los países más desarrollados de la Comunidad, sirviendo de marco de coordinación de las respectivas políticas agrarias nacionales.

## APENDICE CAP V

1. R(CEE) Núm. 768/89, de 21 de marzo de 1989, por el que se establece un régimen de ayudas transitorias a las rentas agrarias.

El art. 1 del Regl. especifica que las ayudas a la renta podrán contribuir en particular a :

- mantener la renta en niveles justos durante el proceso de adaptación que pueda ofrecer la estructura, la organización o la gestión de las explotaciones agrarias.
- disminuir la incidencia, en términos de renta, derivada de las obligaciones financieras de las explotaciones agrarias.
- apoyar el nivel de renta agraria durante el esfuerzo de diversificación de la actividad agraria del titular de la explotación.

Por otra parte, se explicita que las ayudas no deberían de fomentar la producción agraria ni entrañar distorsiones de la competencia (art.1), por lo que no podrán concederse ayudas en función de los precios y/o del volumen de producción de la explotación de que se trate.

Las ayudas deberán de ser encuadradas en un programa de

ayudas a la renta agraria (P.A.R.A.), elaborado por los Estados miembros (art.2) y aprobados por la Comisión, siendo definidos los elementos esenciales del mismo en el art.3.

Los beneficiarios deberán ser los titulares de las explotaciones agrarias y los miembros de sus familias que trabajan en la explotación, cuya renta familiar global no alcance, por unidad de trabajo, el umbral determinado por el Estado miembro en cuestión, sin que en ningún caso pueda sobrepasar el 70% del P.I.B. bruto nacional, o el 90% del P.I.B. regional por activo (art.4). Deberán poseer una capacidad profesional suficiente y ejercer la actividad agraria a título principal (art.8). Por otra parte, los ingresos de las unidades familiares procedentes de la actividad agraria deben constituir una parte significativa de su renta total (art.6c).

El art.5 especifica que el nivel de la ayuda a la renta se determinará sobre la base de los perjuicios que puedan causar a los beneficiarios potenciales la adaptación de los mercados en el contexto de la reforma de la P.A.C. y la adecuación de las organizaciones comunes de mercado; dicha ayuda podrá fijarse, a elección del Estado miembro, a tanto alzado o individualmente. Dado que la ayuda concedida no podrá superar dichos perjuicios, se hace necesario la justificación y cuantificación de los mismos en el marco del P.A.R.A.

El art.6 define la temporalidad del régimen (periodo máximo de cinco años) y la necesidad de que las ayudas sean decrecientes. Por otra parte, se impone un tope máximo de 2.500 ecus anuales por unidad de trabajo en la explotación de referencia.

La cofinanciación comunitaria del régimen queda limitada (art.8) por los siguientes topes:

- a dos unidades de trabajo por explotación, no pudiendo superar los 1.000 ecus por unidad de trabajo y año.

- que en el segundo, tercer, cuarto y quinto año de su concesión a los beneficiarios individuales constituya, respectivamente, un 85%, un 70%, un 55% y un 40% del importe elegible de la ayuda a la renta que se les conceda durante el primer año de concesión, de acuerdo con los art.4 y 5.

Las tasas de cofinanciación se diferencian por regiones (art.9): el 70% en el caso de las regiones obj. 1 y el 25% en los demás casos.

El art.15 establece que el Regl. entrará en vigor el 1 de abril de 1989, siendo aplicable hasta el 31 de marzo de 1993.

Las disposiciones de este Reglamento serían objeto de desarrollo normativo por el R(CEE) n°3813/89, de 28 de marzo, el cual resultó modificado por el R(CEE) 1.279/90, de 15 de mayo.

2. R(CEE) N°1.609/89 de 29 de mayo de 1989. Este Reglamento modifica sustancialmente al Título VI de R(CEE) N°797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias en lo referente a las medidas forestales en las explotaciones agrícolas, estableciendo los topes máximos de las medidas en la determinación de los importes de los gastos elegibles (art.20) y las tasas de cofinanciación de las mismas por parte de F.E.O.G.A.-O. (art.26).

3. R(CEE) N° 3808/89 de 12 de diciembre de 1989. Este Reglamento introduce importantes modificaciones en los Reglamentos 797/85 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias y el 1.096/88, relativo al fomento del cese en la actividad agraria; aunque también resultan afectados por el mismo otros Reglamentos relativos a las agrupaciones de productores y sus uniones. Por consiguiente, el Regl. procede a adaptar las acciones comunes de alcance horizontal integradas en el objetivo 5.a. del R(CEE) n°2.052/88.

En lo referente al R(CEE) 797/85, las modificaciones más sustanciales introducidas por esta nueva normativa son las siguientes:

- readaptación del art.1, en el que se contemplan los objetivos a ser cubiertos por este Reglamento; en concreto, estos serán los siguientes:

i) contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad de mercado.

ii) contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias mediante la consolidación y reorganización de sus estructuras y la promoción de las actividades complementarias.

iii) mantener una comunidad agrícola capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, garantizando a los agricultores un nivel de vida equitativo que incluya la compensación de los efectos de las desventajas naturales de las zonas de montaña y de las zonas desfavorecidas.



iv) contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura.

-Se procede a hacer extensivo el régimen de ayudas a la inversión a agricultores que no ejerzan la actividad agraria con carácter principal, bajo ciertas condiciones (art. 2.1.a): que obtengan al menos un 50% de su renta global a partir de actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales, o de actividades relacionadas con la conservación del espacio natural ejercidas en su explotación con el beneficio de ayudas públicas. La parte de la renta procedente directamente de la actividad agrícola ejercida en su explotación no debe resultar inferior al 25% de la renta global del titular de la explotación, y el tiempo de trabajo dedicado a actividades ejercidas fuera de la explotación no puede ser inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación.

- se abandona la distinción, en la concesión de ayudas a la inversión, entre aquellos planes cuyo objetivo es el mantenimiento de la renta y los que pretenden una mejora sustancial (art. 2.1.b.): el plan deberá demostrar, mediante cálculos específicos, que las inversiones están justificadas desde el punto de vista de la situación de la explotación y de su economía y que su realización supondrá

una mejora duradera de tal situación y, concretamente, de la renta de trabajo por unidad trabajo hombre de la explotación, o que resulta necesaria para mantener el nivel de ésta. No obstante, el artículo 2.1.c. establece un periodo transitorio, hasta el 31 de diciembre de 1991, para las explotaciones enclavadas en las zonas desfavorecidas, determinadas por la Directiva 75/268/CEE pertinentes a Grecia, España, Italia y Portugal.

- se hace extensivo el régimen de ayudas a determinadas inversiones cuya finalidad específica sea la diversificación de las fuentes de ingresos de las explotaciones (art. 3.a).

- se procede a extender las restricciones a la inversión en el sector de la carne de vacuno, salvo las relativas a la protección del medio ambiente (art. 3.b.4.bis).

- se incrementan las cuantías de las ayudas tanto para las zonas desfavorecidas como para el resto de las zonas (art.4). En concreto, el Reglamento fijaría las siguientes tasas de cofinanciación.

- \* zonas comprendidas en la Directiva 75/268/CEE: 45% en el caso de los bienes inmuebles y el 30% para los demás tipos de inversión.

\* resto de las zonas: 35% en el caso de los bienes inmuebles y el 20% para las restantes inversiones.

- se incrementan las ayudas destinadas a facilitar la instalación de jóvenes agricultores (art. 7).

- se amplía el régimen de ayudas a los ganaderos, ya existente en el caso de las zonas de montaña y desfavorecidas, a otro tipo de actividades, cuando aquella sea de carácter marginal, si bien también se limitan las ayudas para estas zonas en función de la carga ganadera (arts. 15 y 17).

- se incrementan las ayudas (primas) a las zonas sensibles desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, los recursos naturales, la conservación del medio natural y el paisaje (art. 19 quater).

- el art. 26 establece que los gastos efectuados en virtud de las disposiciones del art. 1. bis -régimen de retiradas de tierras de cultivos herbáceos, serán elegibles con cargo a las secciones garantía y orientación del Fondo. Por su parte este artículo contempla la necesidad de adaptación de las tasa de cofinanciación de las medidas según las regiones hayan sido clasificadas al interior del objetivo 1 o en el resto de objetivos explicitados en el R(CEE) 2052/88. Dicha adaptación sería efectuada por el R(CEE) nº 223/90 de 26 de enero de 1990, siendo aplicadas

las nuevas tasas a partir de 1 de enero de 1990.

Respecto al R(CEE) n° 1.096/88 la modificación más significativa consiste en la eliminación de la segunda posibilidad, contemplada por el art. 4.1. del Reglamento, para acogerse a la indemnización anual a los empresarios agrícolas por el cese en las actividades agrarias: el cese con reestructuración mediante el incremento de la superficie agraria de otro(s) empresario(s) agrícolas con cargo a la del cesante. No obstante, esta medida puede ser objeto de inclusión, como medida vertical, en los planes de desarrollo rural en el caso de las regiones-zonas incluidas en el objetivo 5b.

Por otra parte, al igual que en el caso anterior, se contempla la necesidad de adaptación de las tasas de cofinanciación según los objetivos expresados en el R(CEE) 2.052/88.

4. R(CEE) n° 2.176/90 de 24 de julio de 1990, por el que se modifica el R(CEE) n° 797/85, relativo a la mejora de eficacia de las estructuras agrarias.

Este Reglamento procede a incluir en el art. 1.bis del Título I del R(CEE) n° 797/85, en el que se regula el régimen de retirada de tierras de cultivos herbáceos, la posibilidad de que los Estados miembros puedan establecer un régimen de ayuda específica en favor de uso de tierras arables para fines no alimentarios, entendiendo por tales

la fabricación en la Comunidad de productos no destinados a la alimentación humana o animal. Para acogerse a este régimen la retirada de tierras arables por parte del beneficiario potencial deberá de representar un mínimo del 30% del total de las tierras arables de su explotación o, en una segunda opción, las tierras arables de las explotaciones sujetas a un compromiso de retirada de tierras hasta el 50% como máximo de la superficie retirada, siempre que aquella sea sembrada de cereales y que la producción cerealista total de dichas superficies se destine a fines no alimentarios.

Es necesario la redacción de un contrato con una empresa de transformación por el que se garantice el uso no alimentario al interior de la Comunidad de los productos sujetos al beneficio del régimen, contemplándose la posibilidad de establecer acuerdos entre grupos de agricultores para la realización de dichos contratos.

No podrán acogerse a la ayuda los volúmenes de producción que reciban restituciones a la producción para el almidón, ni los que reciban ayudas para su uso en nuevas utilizaciones industriales.

Las ayudas tendrán un plazo de vigencia temporal de cinco años, a contarse a partir de la primera entrega efectuada a la empresa de transformación. Las mismas deberán de ser, como máximo, un 70% de las fijadas en el caso del régimen normal de retirada.

Se contempla la exención de las tasa de corresponsabilidad para el volumen total de cereales suministrados a las empresas de transformación, siempre y cuando el agricultor o el grupo de agricultores que se acojan a estas ayudas retiren de la producción un mínimo del 40% de las tierras arables.

## VI LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA P.A.C.

### VI.1 La C.E.E. en el contexto del comercio agrario internacional.

La tendencia a largo plazo del comercio agrario internacional ha venido marcada por la disminución en su participación, en términos de valor, sobre el total de los intercambios comerciales efectuados a nivel internacional. Conforme a datos del G.A.T.T., esta participación pasó de representar el 46% del comercio mundial en 1.950 al 13,5% en 1.987 (<sup>1</sup>).

No obstante, es preciso tomar en cuenta que esta pérdida de participación se ha producido en un contexto expansivo de los intercambios agrarios. En concreto, atendiendo a los datos proporcionados por la anterior fuente, el crecimiento medio de las exportaciones mundiales agropecuarias nominadas en dólares estadounidenses fue del 7% al año a lo largo del período 1.950-1.987, lo que supuso que las mismas se incrementaran, en términos absolutos, de 28.000 a 340.000 millones de dólares en ese período ( el crecimiento medio anual en valor del total de las exportaciones fue del 10,5%). Aunque con menor intensidad

---

<sup>1</sup>La tendencia descendente a largo plazo se pone, igualmente, de manifiesto si se excluyen los combustibles del comercio de mercancías. En los años 1.967, 1.980 y 1.987 las participaciones de las exportaciones agropecuarias en el comercio mundial de mercancías, haciendo abstracción de los combustibles, alcanzó los siguientes valores: 27%, 20% y 15% respectivamente.

que en el caso de los productos manufacturados, una parte cada vez más sustancial de la producción agropecuaria ha sido objeto de tráfico a nivel internacional; así, en 1.987 la relación entre el volumen comercializado y el volumen global producido fue superior en un 21% a la alcanzada en 1.967.

Un primer factor explicativo de la mencionada pérdida de participación viene dado por el hecho de que el crecimiento del volumen de las exportaciones agropecuarias se ha mostrado sistemáticamente inferior al registrado por el conjunto de las mercancías objeto de tráfico internacional, tal y como muestra el cuadro núm. VI.1. Por otra parte, la periodificación reflejada nos permite comprobar el impacto de la crisis económica internacional tanto en los niveles de producción global como en los referentes a los intercambios internacionales.

Los intercambios mundiales de productos agropecuarios han experimentado un fuerte retroceso en el decenio de los ochenta, registrando una variación media anual en el período 1.980-1.987 del 1,5% , tasa que se encuentra muy por debajo de las variaciones medias registradas en el período 1.960-1.970: 4% , y 1.970-1.980 : 3,5% .

Esta fuerte inflexión de los intercambios agrarios a nivel internacional en la década de los ochenta pone de manifiesto los efectos de la crisis económica internacional y la crisis de solvencia de los países con elevados niveles



CUADRO N° VI.1.: Crecimiento de las exportaciones y la producción mundiales de mercancías por grandes grupos de productos (1.960-1.987)

(Variación porcentual media anual)

	1.960/70	1.970/80	1.980/87	1.986	1.987
<b>EXPORTACIONES</b>					
PRODUCTOS AGROPECUARIOS	4,0	3,5	1,5	-1,0	4,5
PRODUCTOS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	7,0	1,5	-1,5	7,5	1,0
MANUFACTURAS	10,5	7,0	4,5	4,0	5,5
TODAS LAS MERCANCIAS	8,5	5,0	3,0	4,0	5,0
<b>PRODUCCION</b>					
PRODUCTOS AGROPECUARIOS	2,5	2,0	2,0	1,0	-3,0
PRODUCTOS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	5,5	3,0	-1,0	4,5	0,5
MANUFACTURAS	7,5	4,5	3,0	3,5	4,5
TODAS LAS MERCANCIAS	6,0	4,0	2,5	3,0	3,0

FUENTE: EL COMERCIO INTERNACIONAL 87/88, vol.1. G.A.T.T.

de endeudamiento exterior, ya que fue precisamente en esa década cuando se manifestó en todo su rigor el problema de la deuda para numerosos países subdesarrollados que se vieron obligados a poner en practica, de forma sistemática, duros programas de reajuste económico.

Sin embargo, el análisis de la tendencia de la producción mundial de productos agropecuarios no refleja, en contraposición con la seguida por el resto de mercancías, un ajuste en sus niveles. La variación media anual registrada en la década de los ochenta ( 2%) es idéntica a la observada en la década de los setenta y sólo resulta ligeramente inferior (0,5 puntos) a la registrada en la década de los sesenta. Esta evolución pone de manifiesto la prácticamente nula respuesta de la oferta agraria mundial a las fluctuaciones cíclicas de la demanda internacional de esta clase de productos.

El segundo factor explicativo de la tendencia en la pérdida de participación nominal del comercio agrario reside en el diferencial negativo que se establece entre los precios de estos productos en relación con el resto de las mercancías y, muy especialmente, con las referentes a las manufacturas. Sin embargo, es preciso establecer una periodificación a éste respecto; en el período comprendido entre los últimos años de la década de los sesenta y comienzos del decenio de los ochenta los precios nominados en dólares de las materias primas agrícolas y los productos alimenticios mantuvieron ritmos de crecimiento similares,

e incluso superiores (caso de los años 1.973 y 1.974), al experimentado por los valores unitarios de las exportaciones mundiales de manufacturas. Desde 1.981 se registraron, año con año, tasas de crecimiento inferiores tal y como se puede comprobar en la evolución reflejada en el cuadro N.VI.2.

Si el comercio agropecuario resulta menos dinámico que el conjunto del comercio internacional numerosos analistas vienen a destacar como segundo rasgo característico del mismo su extremada volatilidad, explicada por una compleja casuística de factores entre los que destacan las influencias de las condiciones climatológicas, el bajo nivel de la producción comercializada, la existencia de fuertes componentes especulativos en este tipo de comercio, y su sensibilidad a las intervenciones gubernamentales.

En el siguiente cuadro quedan reflejados los índices de inestabilidad elaborados por el G.A.T.T., en valor y precios <sup>(2)</sup>, de las exportaciones mundiales para los productos alimenticios, las materias primas agrícolas y los productos manufacturados.

---

<sup>2</sup>El índice de variabilidad refleja la desviación media proporcional del valor real de una variable respecto a su valor tendencial. Los precios se refieren a los precios de exportación en dólares en el caso de los productos alimenticios y las materias primas agrícolas, y a los valores unitarios en dólares en el caso de las manufacturas.

Cuadro N.VI.2

Evolución de los precios de exportación DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS y valores unitarios de exportación de las manufacturas.

Ns. INDICES 1980 = 100. (1)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
(11)-PRODUCTOS ALIMENTARIOS (2).....	31	32	36	56	72	64	66	77	78	87	100	89	78	78	75	67	74	75
- (11/ (4).....	0,9	0,9	0,9	1,2	1,3	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6
(21)-MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS (3)...	31	32	36	59	63	58	67	72	77	94	100	92	82	85	88	77	77	89
- (21/ (4).....	0,9	0,9	0,9	1,3	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
(31)-TODOS LOS PRODUCTOS PRIMARIOS (4)...	21	21	23	35	53	58	53	59	63	75	100	101	95	88	87	82	66	69
- (31/ (4).....	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,6
(41)-MANUFACTURAS.....	34	36	38	45	56	63	64	69	79	91	100	96	94	90	87	86	101	114

NOTA (1) : Índices calculados en dólares

NOTA (2) : Comprende los siguientes productos : trigo, maíz, arroz, carne de bovino, mantequilla, semillas oleaginosas, aceites y grasas, tortas y harinas oleaginosas, pescado, azúcar, café, té y frutas.

NOTA (3) : Comprende los siguientes productos : algodón, lana, caucho, pieles y cueros, parte de madera y madera.

NOTA (4) : Comprende productos alimenticios, materias primas agropecuarias, minerales (incluido petróleo crudo) y metales no ferrosos.

FUENTE: G.A.T.T. y elaboración propia.

Cuadro VI.3.

Indices de Inestabilidad de las exportaciones mundiales

	<u>1.967-80</u>		<u>1.980-87</u>	
	<u>Valor</u>	<u>Precio</u>	<u>Valor</u>	<u>Precio</u>
- Productos alimenticios	9,2	13,9	6,6	6,7
- Materias primas agrícolas	10,4	12,2	10,6	8,3
- Manufacturas	6,7	7,0	9,0	8,4

Fuente.: " El Comercio Internacional 87/88". Volumen I  
1.989 G.A.T.T.

Como se puede apreciar, los índices de inestabilidad de los productos agropecuarios objeto de tráfico internacional resultan muy superiores, tanto en términos de valor como de precios, respecto a los productos manufacturados en el global del período 1.967-1.980. No obstante, en el período 1.980-1.987 los diferenciales se ven considerablemente reducidos, resultando incluso inferiores los valores registrados por los productos alimenticios. Esta mayor estabilidad del comercio agropecuario podría quedar explicada por la depresión experimentada desde inicios de los ochenta por los mercados agrarios.

Un tercer rasgo del comercio agropecuario viene dado por el papel central que han venido a desempeñar en el mismo los países con elevados niveles de desarrollo, proceso que ha demostrado una fuerte acentuación desde finales de los años sesenta. El cuadro N.VI.4. permite comprobar como el conjunto de los países desarrollados ha pasado de explicar el 55,4% del total de las exportaciones mundiales en 1.968 al 65,3% en 1.987. Por otra parte, el

CUADRO N. 01.4: Exportaciones mundiales de productos agrícolas por principales regiones.  
(en miles de millones de dólares y porcentajes) (a).

Origen	destino	países desarrollados		regiones en desarrollo		países del Este		todo el mundo	
		valor	participación	valor	participación	valor	participación	valor	participación
países desarrollados	1.963	19,1	43,1	4,1	9,1	1,4	3,2	24,6	55,4
	1.987	172,9	58,8	39,9	11,7	9,5	2,8	222,3	65,3
regiones en desarrollo	1.963	11,35	25,6	2,6	5,9	1,5	3,3	15,4	34,7
	1.987	56,5	16,6	18,5	5,4	11,9	3,5	86,8	25,5
países del Este	1.963	1,5	3,4	0,6	1,4	2,3	5,2	4,4	9,9
	1.987	11,7	3,4	6,7	2,0	13,1	3,8	31,5	9,2
todo el mundo	1.963	31,9	72,8	7,2	16,3	5,2	11,6	44,3	100,0
	1.987	241,1	78,8	65,1	19,1	34,4	10,1	340,6	100,0

Nota (a): hay que tener presente que la influencia ejercida por la evolución de los tipos de cambio corriente sobre los valores de las exportaciones nominadas en dólares desvirtúa la comparación de las series temporales.

Fuente: "El Comercio Internacional 87/88" Vol. II 1.989 G.A.T.T.

análisis de los flujos muestra como, básicamente, se trata de un comercio efectuado entre estos países: en 1.987 el 50,8% de los flujos comerciales totales quedaba explicado por los intercambios entre países clasificados dentro de ésta categoría.

La posición de los países menos desarrollados ha sido justamente la contrapuesta, ya que su participación en el comercio mundial agropecuario descendió desde el 34,7 al 25,5% en el periodo 1.963-1.987. El examen del origen/destino de los flujos señala como este descenso queda explicado por las exportaciones realizadas hacia los países desarrollados, a los cuales destinan el mayor porcentaje del total de sus exportaciones, disminuyendo las mismas en un 9% en la base temporal de referencia. De hecho, los países en desarrollo pasaron a registrar un déficit anual promedio de 4.995 millones de dólares estadounidenses en sus intercambios de productos alimenticios en el periodo 1.983-1.985, si bien en los años 1.986 y 1.987 su posición tornó a ser superávitaria (saldos positivos de 3.882 y 3.934 millones de dólares respectivamente conforme a datos de la F.A.O. <sup>(3)</sup>).

La gravitación del comercio internacional agropecuario en torno a los países desarrollados adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que, conforme a estimaciones del Banco Mundial pertenecientes al año 1.985, la

---

<sup>3</sup> " Situación y perspectivas de los productos básicos 1.988-89." 1.989 F.A.O.

aportación del sector primario a su producto interior bruto era del 3%, ocupando al 7% de sus efectivos laborales. En contraste con estos registros, el sector agrario representaba el 20% del P.I.B. total de las regiones en desarrollo, aglutinando al 62% de sus ocupados totales.

En el cuadro VI.5 se facilita el detallamiento, a nivel de país, de los principales exportadores e importadores de productos agrarios en los años 1.967 y 1.987, pudiéndose comprobar la importancia que guardan Estados Unidos y el bloque comercial comunitario en los intercambios agrarios a escala internacional. En conjunto, ambas áreas económicas vienen a explicar el 46,2 y el 50,6% de las exportaciones e importaciones mundiales, respectivamente, en el año 1.987. No obstante, hay que tomar en cuenta que en el caso de la Comunidad se encuentran computadas, al igual que en los datos ofrecidos en cuadros anteriores sobre el comercio mundial agrario a nivel de grandes regiones económicas, los intercambios desarrollados a nivel intracomunitario. De hecho, si se descuentan estos últimos, las participaciones correspondientes a la Comunidad en los intercambios mundiales desarrollados en 1.987 son el 10% de las exportaciones mundiales, (segunda posición en el ranking mundial tras Estados Unidos) y el 18,1% de las importaciones mundiales (primera posición en el ranking mundial).

Una última característica del comercio mundial agropecuario es el predominio que alcanzan en el mismo los



CUADRO N. 01.5

Participación de los principales países exportadores e importadores de productos agrarios. 1.967 y 1.987.

	participación en el valor de las exporta- ciones mundiales de productos agrarios.			participación en el valor de las impor- taciones mundiales de productos agrarios.	
	1.967	1.987		1.967	1.987
Estados Unidos	14,4	11,6	Japón	8,1	10,4
<u>C.E.E. (1)</u>	20,3	34,6	Estados Unidos	11,7	10,0
Francia	4,2	7,7	<u>C.E.E.</u>	42,6	40,6
Países Bajos	4,2	7,2	R.F.A.	9,6	9,7
R.F.A.	1,6	5,0	Italia	5,9	6,9
Reino Unido	2,1	3,3	Reino Unido	12,4	6,4
Belgica-Luxem.	1,5	2,9	Francia	5,7	6,1
Dinamarca	2,5	2,6	Países Bajos	3,2	4,4
Italia	2,0	2,5	Belgica-Luxem.	2,6	3,1
España	1,3	2,0	España	1,6	2,1
Irlanda	0,9	1,4	Dinamarca	1,1	1,1
Canada	5,3	5,6	Grecia	0,5	0,8
Australia	4,5	2,9	U.R.S.S.	3,5	5,3
Brasil	2,7	2,7(p)	Canada	2,0	1,9
China	1,0	2,6	Rep. de Corea	0,5	1,6
Malasia	1,4	2,0	China	1,1	1,5
U.R.S.S.	1,0	1,0(p)	Taiwan	0,3	1,4
Argentina	2,6	1,6(p)	Suiza	1,5	1,3
Tailandia	1,0	1,5	Egipto	0,7	1,3(p)
Nueva Zelanda	1,0	1,5	Arabia Saudita	0,3	1,1(p)
Cuba	1,3	1,4(p)	Suecia	1,3	1,0
Suecia	1,0	1,3	Hong-Kong	1,0	1,0
Indonesia	0,7	1,1	Austria	0,7	0,0
Taiwan	0,5	1,0	Argelia	0,4	0,7(p)
Finlandia	1,0	0,9	R.D.A.	1,4	0,7(p)
India	1,3	0,9(1)	Checoslovaquia	1,3	0,7
<u>TOTAL</u>	<u>64,0</u>	<u>75,0</u>	<u>TOTAL</u>	<u>78,0</u>	<u>81,0</u>

FUENTE: G.A.T.T.

Nota (1): datos correspondientes a 1.986

productos alimenticios, los cuales representan alrededor de las tres cuartas partes de todos los productos agropecuarios objeto de tráfico internacional. Las materias primas representan, por su parte, la restante cuarta parte. En el cuadro núm. VI.6 queda reflejada la evolución en el período 1.980/86 de la distribución porcentual de las exportaciones mundiales por tipos de productos, calculada sobre la base de sus valores nominales expresados en dólares estadounidenses. La participación de los productos denominados continentales - cereales y sus preparados, carnes y productos lácteos- alcanza un significativo porcentaje del 26,6% del total de las exportaciones mundiales en 1.987 ( el 30.5% en 1.980). De hecho, conforme al análisis efectuado por el G.A.T.T. en referencia al comercio mundial agropecuario, la parte correspondiente a los productos tropicales, los cuales son exportados mayoritariamente por las regiones en desarrollo, ha disminuido gradualmente entre los años 1.967 y 1.986.

Otras participaciones destacables son las referentes a frutas, legumbres y hortalizas ( 10,3% en el promedio del período ) y semillas oleaginosas (8,9%).

El anterior análisis nos ha proporcionado un acercamiento, a grandes rasgos, de la evolución del comercio agropecuario internacional a lo largo de las últimas décadas, habiéndose subrayado algunas de sus principales tendencias y características. A lo largo de --

CUADRO N. 01.6

Exportaciones mundiales de productos agropecuarios por principales grupos de productos, 1.980-1.986. (Porcentajes).

	1.980	1.982	1.984	1.986	media 1.980-1.986
- Cereales y preparados de cereales	15,8	15,8	15,8	11,4	13,2
- Frutas, legumbres y hortalizas	9,5	10,5	10,1	11,4	10,3
- Carne y preparados de carne	9,0	10,5	8,9	10,1	9,8
- Semillas oleaginosas, grasas, aceites, tortas y harinas oleaginosas.	9,6	1,9	11,5	8,3	8,9
- Bebidas tropicales	6,2	5,2	6,4	7,5	6,0
- Pescado y preparados de pescado	5,5	6,1	6,0	7,3	6,2
- Madera	7,4	6,1	6,0	6,2	6,3
- Productos lácteos	4,9	5,4	4,6	5,1	5,0
- Bebidas, excepto las tropicales	3,9	3,9	3,6	4,5	3,9
- Fibras naturales	4,9	4,7	4,9	3,9	4,7
- Azúcar	5,2	4,5	3,9	3,4	4,3
- Tabaco y productos de tabaco	2,9	3,6	3,2	3,4	3,3
- Pulpa	3,4	3,1	3,5	3,3	3,3
- Materiales en bruto	2,4	2,6	2,6	2,1	2,6
- Pielés y cueros	1,8	1,7	1,9	2,1	1,8
- Caucho natural	1,6	1,0	1,3	1,1	1,2
- Otros productos	5,4	5,5	5,0	7,0	6,0
TOTAL EXPORTACIONES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente.: elaboración propia en base a datos del G.A.T.T.

las siguientes páginas analizaremos la inserción de la Comunidad en este marco referencial.

El cuadro núm. VI.7 expone la ya aludida importancia de la C.E.E. en el comercio mundial agropecuario, ocupando la primera posición en el ranking de los importadores mundiales y la segunda posición en cuanto al volumen de exportaciones.

La década de los setenta vendría marcada por el rápido crecimiento del valor nominal del comercio exterior agrario mantenido por los países comunitarios. Así, en el período 1.973-1.980 las importaciones procedentes de terceros países pasarían de 31.200 a 62.800 millones de dólares estadounidenses y las exportaciones evolucionarían de 9.600 a 28.800 millones de dólares. Sin embargo, es significativa la disminución operada a lo largo de esos años en la participación de las importaciones de esta clase de productos, tanto en relación al total del comercio agrario internacional- porcentajes del 28,9% en 1.973 y 15,9% en 1.980- como en lo que respecta al total de las importaciones comunitarias: porcentajes del 31,2% y 25,8% respectivamente, en los años anteriormente reseñados.

En contraste con esta evolución, la década de los ochenta se ha caracterizado por un ligero retroceso en los valores nominales de los intercambios agrarios con el exterior, aunque se aprecia un nuevo repunte de los mismos

CUADRO N.º 1.7

Evolución del comercio exterior de la C.E.E.-12 (sin incluir intercambios intracomunitarios)  
Valores absolutos en miles de millones de dólares U.S.A.

	1.973	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988(P)
<b>A Exportaciones mundiales</b>											
A (1) todos los productos											
v. absolutos....	451,1	1295,7	1694,4	1628,1	1513,2	1481,9	1574,9	1580,0	1712,1	1970,4	2244,5
n. índices.....	100,0	287,2	355,7	369,9	335,4	328,5	349,1	350,3	369,4	436,2	497,6
A (2) Productos agrícolas											
v. absolutos....	100,1	210,3	243,6	243,1	220,8	217,7	229,6	216,7	229,2	257,4	:
n. índices.....	100,0	210,1	243,4	242,9	220,6	217,5	229,4	216,5	228,9	257,1	:
A (3) X A(2) sobre A(1) .....	22,2	16,2	15,2	14,9	14,6	14,7	14,6	13,7	13,4	13,1	:
<b>B Comercio exterior</b>											
<b>B(1) EXPORTACIONES</b>											
B.1.1. todos los productos											
v. absolutos....	96,0	260,0	305,0	296,9	278,0	269,7	278,5	289,0	339,1	392,0	428,5
n. índices.....	100,0	271,0	317,7	309,3	290,4	280,9	290,1	301,1	353,2	400,3	446,5
% com. mundial todos los pto.	21,3	20,1	19,0	18,2	18,4	18,2	17,7	18,4	19,8	19,9	19,1
B.1.2. productos agrícolas											
v. absolutos....	9,6	22,5	28,8	30,8	26,4	24,9	26,2	26,1	28,9	32,9	35,5
n. índices.....	100,0	234,4	300,0	320,8	275,0	259,4	272,9	271,9	301,0	342,7	369,3
% com. mundial pto. agrarios.	9,6	10,7	11,8	12,7	11,9	11,4	11,4	12,1	12,6	12,3	:
B.1.3. Relación porcentual export. agrícolas CEE sobre sus exportaciones totales .....	10,0	8,6	9,4	10,4	9,5	9,2	9,4	9,0	8,5	8,4	8,3
<b>B(2) IMPORTACIONES</b>											
B.1.1. todos los productos											
v. absolutos ...	107,8	308,1	393,9	353,4	327,6	304,8	311,3	310,1	331,3	393,1	457,6
n. índices.....	100,0	285,3	365,4	327,3	303,9	282,7	288,9	287,7	307,3	364,7	424,5
% com. mundial todos los pto.	23,9	23,8	24,5	21,7	21,6	20,6	19,8	19,7	19,4	19,9	20,4
B.1.2. productos agrícolas											
v. absolutos ...	31,2	59,1	62,3	53,6	50,3	48,0	48,6	46,7	52,0	58,7	63,3
n. índices ...	100,0	189,4	201,3	171,8	161,2	153,8	155,8	149,7	169,2	188,1	201,9
% com. mundial pto. agrarios	31,2	28,1	25,8	22,0	22,8	22,0	21,2	21,6	23,0	22,8	:
B.1.4. relación porcentual import. agrícolas CEE sobre sus importaciones totales .....	28,9	19,1	15,9	15,2	15,4	15,7	15,5	15,1	15,9	14,9	13,3
B(3) saldo 3. comercial											
todos los pto.	-11,3	-47,3	-80,3	-56,5	-48,3	-35,1	-32,3	-21,1	7,3	-1,1	-29,3
ptos. agrarios .	-21,6	-36,6	-34,0	-22,3	-23,9	-23,1	-22,4	-20,5	-23,9	-25,3	-27,5

en el curso de los dos últimos años analizados (\*), y por una estabilización de los porcentajes que estas representan sobre el total del comercio exterior comunitario y el global del comercio mundial agropecuario.

Las exportaciones agrarias comunitarias vienen representando, en el curso de los últimos años, en torno al 9% del total de sus exportaciones, mientras que las importaciones de estos productos han venido oscilando alrededor del 15% de las importaciones totales. El saldo de la balanza comercial agraria comunitaria se ha mostrado tradicionalmente deficitario, sobrepasando, año a año, los 20.000 millones de dólares. No obstante, la tasa de cobertura registró una sensible mejora, evolucionando de un 30,8% en 1.973 al 57,5% en 1.981. En 1.988, último año para el que se poseen datos disponibles, dicha tasa se situaba en el 56,3%.

Respecto al tipo de productos objeto de los intercambios es preciso resaltar el elevado nivel de especialización existente, dado que la diferenciación entre los productos importados respecto a los exportados es muy marcada, no existiendo ningún grupo que adquiriera simultáneamente una participación elevada en las corrientes de importación y exportación comunitarias, excepción hecha del caso de las frutas y hortalizas.

---

\*Es preciso volver a reseñar, a este respecto, la distorsión que introducen los tipos de cambio corrientes en las evoluciones de las series temporales de los valores nominales de los flujos comerciales.

Las importaciones comunitarias se concentran en torno a los siguientes grupos de productos: frutas y hortalizas (16,3% del valor de las importaciones efectuadas en 1.987); café, té y especias (13,3%); madera y corcho (12,2%); pescado (9,4%); alimentos para animales (8,3%); fibras textiles naturales (6,9%) y semillas oleaginosas (6,4%). Estas importaciones vinieron a representar, en conjunto, un 72,8% del valor de las importaciones en dólares efectuadas por la Comunidad a doce países miembros en 1.987 y un 67,4% de las realizadas por la Comunidad a diez países miembros en 1.978. La relativa estabilidad demostrada por la estructura de las importaciones muestra que las sucesivas ampliaciones experimentadas por la C.E.E. no han introducido modificaciones especialmente significativas en la misma (vease cuadro núm. VI.8).

Esta última observación resulta igualmente válida en el caso de las exportaciones comunitarias hacia terceros países. Los principales productos exportados se encuadran en los siguientes grupos: carnes y sus preparados (9,2% del valor de las exportaciones efectuadas en 1.987); productos lácteos y huevos (10,6%); cereales y sus preparados (10,9%); frutas y hortalizas (9,8%) y bebidas y tabacos (20,7%). En conjunto, estos productos representaron el 61,2% del total de las exportaciones comunitarias en 1.987 (el 60,5% en 1.978), registrando todos ellos salvo en el caso de las frutas y hortalizas saldos comerciales positivos, destacando los registrados por bebidas y tabacos (4.050 millones de dólares en 1.987), productos lácteos y

CUADRO N.º 1.3.  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA C.E.E. de productos agrícolas al/del resto del mundo  
(en millones de dólares U.S.A.)

	1.978 (EUR-10)					1.987 (EUR-12)				
	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		SALDO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		SALDO
	U.A.	%	U.A.	%		U.A.	%	U.A.	%	
-Productos agrícolas y alimenticios.	16.933	100,0	46.838	100,0	-29.105	22.883	100,0	58.708	100,0	-25.325
-Productos aliment. y animales vivos	10.852	64,1	26.724	58,1	-15.882	21.234	63,9	33.835	56,3	-12.201
-Animales vivos	212	1,2	585	1,1	-293	462	1,4	677	1,2	-215
-Carnes y preparados	1.083	5,9	2.116	4,6	-1.123	3.813	9,2	2.781	4,6	312
-ptos.Lácteos y huevo	2.264	13,4	542	1,2	-1.722	3.485	10,6	773	1,3	2.712
-Pescado	533	3,1	1.853	4,0	-1.320	1.398	4,3	5.520	9,4	-4.122
-cereales y preparad.	2.274	13,4	2.987	6,3	-713	3.579	10,9	1.394	2,4	2.185
-Frutas y hortalizas	1.131	6,7	6.879	14,9	-5.748	3.288	9,8	9.543	16,3	-6.335
-Azúcar y art.confít.	1.166	6,9	1.096	2,4	70	1.713	5,2	1.415	2,4	298
-Café, té, especias	1.060	6,3	7.510	16,3	-6.450	1.635	5,0	7.787	13,3	-6.152
-Alim. para animales	625	3,7	3.884	6,7	-2.459	1.136	3,4	4.854	8,3	-3.718
-Otros ptos.aliment.	583	3,4	162	0,4	421	1.483	4,3	370	0,6	1.113
-Bebidas y tabacos	3.582	21,1	2.488	5,4	1.094	6.881	20,7	2.751	4,7	4.050
-Pielés y ptos.de peltería sin tratar	417	2,5	1.428	3,1	-1.011	912	2,8	1.969	3,3	-1.057
-Semillas oleaginosas	28	0,2	3.798	8,2	-3.762	77	0,2	3.758	6,4	-3.681
-Caucho natural bruto	8	-	698	1,5	-690	9	-	896	1,5	-887
-Madera y corcho	258	1,5	5.181	11,2	-4.923	670	2,0	7.158	12,2	-6.488
-Fibras textiles nat.	260	1,5	2.796	6,1	-2.536	583	1,5	4.839	8,3	-3.356
-Materias crudas animales o vegetales.	722	4,3	1.186	2,4	-384	1.552	4,7	1.726	2,9	-174
-aceites y grasas	766	4,5	1.818	3,9	-1.044	1.248	3,8	1.377	2,3	-129
-OTROS	41	0,2	7	-	34	79	0,2	3	-	71

Fuente.: Elaboración propia en base a los Rapports sobre la situación de la agricultura en la Comunidad.  
Comisión de las Comunidades europeas.



huevos (2.712 millones de dólares) y cereales y sus preparados (2.185 millones de dólares).

El avance del proceso sustitutivo de importaciones desarrollado en el marco de la política agrícola común y la progresión obtenida por la C.E.E. en el comercio mundial agrario respecto a una serie de productos centrales en los intercambios internacionales es mostrada en el cuadro núm VI.9 en el que se dimensiona la importancia del sector exterior de la Comunidad en relación al comercio mundial de los principales productos agrarios en 1.978 (Comunidad nueve países miembros) y en la media del período 1.985-1.987 (Comunidad a doce países miembros).

El incremento de la presencia de las exportaciones comunitarias en los mercados mundiales ha tenido lugar en los últimos veinte años y especialmente desde que comenzó la década de los setenta. El impacto de la misma ha sido notorio en el caso de los cereales y cereales pienso, vino, carnes y huevos, siendo de carácter más moderado el registrado en el sector azucarero. Como se puede apreciar, la participación ya era muy elevada en 1.978 en el caso de los productos lácteos y sus derivados, habiéndose mantenido, en terminos generales, los porcentajes de participación en esta clase de productos.

La importancia de las exportaciones comunitarias en los mercados mundiales resultan muy elevadas en el caso del vino (73,5% de las exportaciones mundiales en la media del

CUADRO N.º 1.9

IMPORTANCIA DEL SECTOR EXTERIOR DE LA C.E.E. en los principales productos  
agrarios respecto al Comercio Mundial (1)

(Porcentajes)

1.978 (C.E.E.-9)

1.986 (C.E.E.-12)(2)

	IMPORTA- CIÓN POR LA C.E.E.(1)	EXPORTA- CIÓN POR LA C.E.E.(2)	IMPORTA- CIÓN NETA (2)-(1)	IMPORTA- CIÓN POR LA C.E.E.(3)	EXPORTA- CIÓN POR LA C.E.E.(4)	IMPORTA- CIÓN NETA (3-4)
-cereales Totales excluido arroz(3)	13,4	3,5	-9,9	4,6	12,7	8,1
trigo	6,9	3,9	-3,9	2,9	17,0	14,1
-cereales pienso excluido arroz(3)	18,2	3,2	-15,0	6,2	3,2	2,8
maíz	21,3	8,1	-21,2	8,7	8,9	-7,3
-Semillas oleaginosas	45,3	8,1	-45,2	46,1	8,3	-45,8
soja	45,5	-	-45,5	49,6	8,8	-49,6
-Vino	22,9	30,7	7,8	8,5	73,5	64,9
-Azúcar	7,1	12,4	5,4	6,6	17,2	10,6
-Leche total	8,7	68,1	59,4	1,6	57,7	56,1
-Mantequilla	18,6	48,9	30,3	9,7	49,5	39,8
-Queso	13,2	37,6	24,4	13,3	47,6	34,3
-Leche en polvo	8,2	56,6	56,4	1,2	41,7	40,5
-Carne	15,8	18,8	-5,8	12,2	31,7	9,5
Bovino	7,3	6,4	-8,9	8,6	29,1	28,3
Porcino	14,5	13,3	-1,2	8,1	18,7	18,6
Aves de corral	6,1	28,7	22,6	4,8	25,3	20,5
-Huevos	4,7	12,9	8,2	5,5	24,4	18,8

Notas (1): excluido el comercio intracomunitario y sin incluir los productos transformados

(2): media de los años 1.985-1.987

(3): no se incluyen los productos derivados

Fuente.: elaboración propia en base a datos de los Informes sobre la Situación de la Agricultura en la Comunidad. Varios años.

período 1.985-87), leche (57,7%), mantequilla (49,5%), queso (47,6%) y leche en polvo (41,7%). Las participaciones más reducidas corresponden a cereales (12,7%), cereales pienso (8,2%), huevos (24,4%) y carnes (21,7%).

Por el lado de las importaciones se puede apreciar la disminución operada en la importancia de las mismas en relación al comercio mundial, en el período de referencia, en los casos de los cereales, vino, mantequilla y carne de porcino. La resultante de esta evolución, en conjunción con la seguida por las exportaciones, ha sido la inversión de la situación de importador neto de la Comunidad en las producciones cerealeras y cárnicas y su consolidación como exportadora neta de productos continentales.

No obstante, la C.E.E. expone una gran dependencia respecto a las importaciones de producciones de base para la alimentación ganadera. Si bien se ha conseguido reducir la dependencia en materia de cereales pienso, ocupando el maíz una posición central en los mismos, esta resulta muy acentuada en el caso de las semillas oleaginosas. En concreto, las importaciones efectuadas por la Comunidad representaron un 46,1% del total de las exportaciones mundiales de estos productos en la media del período 1.985-1.987, pudiéndose comprobar como esta participación es prácticamente idéntica a la observada en 1.978.

El cuadro núm. VI.10 nos proporciona información básica sobre la evolución del comercio agrario comunitario en

CUADRO N. 01.10.

Cambios en el origen/destino del comercio agrario de la Comunidad (en porcentajes).

	ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES			DESTINO DE LAS EXPORTACIONES		
	1.973 (CEX-10)	1.980 (CEX-12)	1.987 (CEX-12)	1.973 (CEX-10)	1.980 (CEX-12)	1.987 (CEX-12)
- Todo el mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Total EUR-INTRA	59,2	46,7	58,3	57,4	65,8	71,2
- Total EUR-EXTRA	50,8	53,3	48,0	32,6	34,2	28,1
- Países industrializados	29,3	24,5	16,5	-	12,9	14,4
U.S.A.	10,5	11,9	6,1	5,4	3,7	4,7
Japón	0,4	0,2	0,2	1,3	1,1	1,7
Canadá	-	2,1	1,2	-	0,7	0,7
- Países en vías de desarrollo (1)	24,7	24,6	20,7	-	16,6	11,7
- Países de comercio de Estado	6,2	4,0	3,7	3,3	4,6	2,0
- Europa del Oeste (2)	6,2	5,7	5,2	7,6	6,2	6,2
- Comunidad industrializada (3)	8,6	5,8	4,2	1,5	1,2	1,3
- Cuencas del mediterráneo (4)	4,2	2,6	2,3	3,6	5,4	3,2
- España	2,4	-	-	0,9	-	-
- Portugal	0,5	-	-	0,3	-	-
- América latina, central y del sur	9,6	9,1	7,4	1,1	1,6	0,9
- A.C.P. (Tratado de Lomé)	6,6	7,4	5,9	2,5	3,7	2,3

(1): incluidos países de A.Latina como Argentina y Brasil.

(2): Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Suiza, Austria y Yugoslavia.

(3): Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudafrica.

(4): Túnez, Marruecos, Argelia, Malta, Chipre, Israel, Egipto, Siria, Jordania, Turquía, Líbano y Libia.

Fuente: elaboración propia en base a datos de los informes sobre la Situación de la Agricultura en la Comunidad varios años.

relación con distintos bloques comerciales conformados en función de criterios de carácter geográfico o económico. A estos efectos se hace necesario hacer notar al lector que las agrupaciones base son las concernientes a países industrializados, países en vías de desarrollo y países de comercio de Estado, representando la suma de estos tres bloques el cien por ciento de las importaciones/exportaciones efectuadas por la Comunidad hacia el exterior. Los diferentes bloques geográficos quedan adscritos a las anteriores agrupaciones en función de sus correspondientes niveles de desarrollo económico. Como precisión adicional, se ha preferido hacer utilización de datos pertenecientes al año 1.987, pese a que el "Rapport" sobre la situación de las agricultura en la Comunidad referente a 1.989 suministra los correspondientes al año 1.988, dado que estos últimos lo son a título provisional, detectándose ciertas inconsistencias en los mismos.

Un primer rasgo sobresaliente en la evolución de las fuentes de origen/destino del comercio agrario comunitario viene dado por el cada vez más importante peso específico cobrado por los intercambios al interior de la Comunidad en relación a los desarrollados con el resto del mundo. Este hecho es válido tanto en el caso del origen de las importaciones - el porcentaje de participación de los procedentes del propio espacio geográfico comunitario evolucionarían del 39,2% en 1.973 al 58,8% en 1.987- como en el caso de las exportaciones: participaciones del 67,4% y 71,2% en esos dos años. Esta progresión es ciertamente

**CUADRO N. VI.11.**

**Evolución del comercio intracomunitario de la C.E.E. en relación al total de sus exportaciones e importaciones de productos agrarios. (porcentajes).**

	1.962/63	1.970/72	1.973/75	1.976/78	1.980	1.987
- participación en las importaciones totales	28,8	39,2	43,8	45,8	46,7	53,3
- participación en las exportaciones totales	52,9	66,9	67,7	69,3	65,8	71,2

**Fuente.: Comercio agrario en Europa e Informes sobre la situación de la agricultura en la Comunidad. Comisión de las Comunidades Europeas.**

notable, si se toma en cuenta que en el período 1.970/72 las participaciones del comercio intracomunitario eran del 39,2% del total de las importaciones comunitarias y del 66,9% en relación al global de las exportaciones agrarias efectuadas por la C.E.E. en ese período.

Sobre la base de datos homogéneos correspondientes a la C.E.E. a diez países miembros para el período 1.973-1.984 (véase cuadro núm. VI.12) se comprueba como los intercambios «intra» han evolucionado desde los 15.500 millones de ecus, correspondientes al primer año del período, hasta los 57.100 millones de ecus alcanzados en 1.984. La evolución de los números índices pone de manifiesto que el ritmo de crecimiento de estos intercambios sólo ha sido superado por el registrado por las exportaciones destinadas a terceros países a partir de 1.980. El mismo cuadro expone la evolución observada en el período 1.984-1988 (provisional) en el caso de la Comunidad ampliada a doce países miembros, comprobándose que los intercambios «intra» han mantenido un crecimiento netamente superior en dicho período al observado por los intercambios agrarios exteriores.

Centrándonos en el análisis de los cambios registrados en el origen/destino del comercio agrario comunitario mantenido con terceros países (ver nuevamente cuadro núm. VI.10) es apreciable la pérdida de participación experimentada por las importaciones procedentes de los países industrializados en el curso de las últimas dos décadas, evolucionando la misma desde un 49% del total de

CUADRO N.º 11.12.

INTERCAMBIOS AGRÍCOLAS DE LA C.E.E. (en miles de mill. de ecus)

AÑOS	IMPORTACIONES PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES		EXPORTACIONES DESTINADAS A TERCEROS PAÍSES		INTERCAMBIOS INTRACOMUNITARIOS (1)	
	N.M.ECUS	INDICE	N.M.ECUS	INDICE	N.M.ECUS	INDICE
CEE-10 1.973	24,0	100,0	7,4	100,0	15,3	100,0
1.974	27,4	114,2	9,4	127,0	19,8	129,3
1.975	25,4	105,8	9,3	126,4	20,9	136,2
1.976	22,7	126,2	10,9	147,2	24,8	162,0
1.977	30,5	160,4	13,1	177,0	27,6	179,1
1.978	37,0	154,2	13,8	186,5	30,5	196,0
1.979	40,0	170,0	15,6	210,0	33,5	216,1
1.980	42,2	175,8	19,6	264,9	35,8	230,9
1.981	45,2	189,3	26,4	356,8	41,4	267,1
1.982	49,3	201,2	25,9	350,0	47,6	307,1
1.983	50,7	211,2	26,8	362,2	50,7	327,1
1.984	59,6	244,2	31,7	428,4	57,1	369,4
CEE-12 1.984	61,5	100,0	33,2	100,0	52,1	100,0
1.985	60,6	98,5	34,5	103,9	67,8	107,9
1.986	53,7	87,3	29,4	88,5	59,3	112,4
1.987	50,9	82,8	28,5	85,8	72,5	116,7
1.988(P)	53,5	87,0	30,0	90,4	77,0	124,0

Fuente.: Informes sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad, varios años, y elaboración propia.



las importaciones exteriores en 1.973 al 40,2% en 1.987. El peso alcanzado por Estados Unidos en el total de estas importaciones es significativo: el 35,2% y el 36,9% del total de las importaciones procedentes de países desarrollados en los años 1.973 y 1.987, respectivamente.

Por su parte, las importaciones efectuadas por la Comunidad de producciones agrarias originarias de países en desarrollo han obtenido un incremento en la participación que las mismas ostentan en la estructura de importaciones extracomunitarias de la C.E.E., evolucionando desde un 40,6% en 1.973 al 50,5% en 1.987. No obstante, el análisis de la evolución de los valores nominales en ecus de esta clase de importaciones pone de manifiesto el estancamiento que han registrado las mismas a lo largo de la década de los ochenta: 25.590 y 25.720 millones de ecus en los años 1.983 y 1.987 respectivamente. De esta forma, el avance de la participación de las importaciones originarias de países en vías de desarrollo queda, más bien, explicado por el -- declive experimentado por las efectuadas por la Comunidad de países con elevados niveles de desarrollo industrial, dado que las producciones de estos entran en clara competencia con las desarrolladas por la propia C.E.E. produciéndose su desplazamiento por la propia dinámica de crecimiento del comercio agrario «intra-comunitario».

Respecto a las importaciones procedentes de los países de comercio de Estado se comprueba como su participación se ha mostrado relativamente estable a lo largo del periodo

analizado: porcentajes de participación del 10,2% y 9,0% sobre el total de las importaciones «extra» en los años 1.973 y 1.987, respectivamente. Igual circunstancia es extensible al caso de dos bloques comerciales de gran interés por el trato preferencial que les es otorgado por la Comunidad: países de la Cuenca del Mediterráneo y países de Africa-Caribe y Pacífico (A.C.P.) incluidos en los acuerdos contraídos en las convenciones de LOME; los porcentajes de participación correspondientes a los mismos sobre el total de importaciones comunitarias procedentes de terceros países eran del 5,6% y 14,3%, respectivamente, en el año 1.987.

En referencia a las exportaciones agrarias comunitarias realizadas a terceros países estas han evolucionado, como hemos tenido ocasión de comprobar, a un elevado ritmo de crecimiento en el transcurso de los setenta y primera mitad de los ochenta, estabilizándose en la segunda mitad de esta última década. El análisis de los datos del destino de las exportaciones por bloques de países muestra como se ha producido una reversión en las posiciones que sustentaban las exportaciones realizadas hacia países industrializados en relación a las desarrolladas hacia países en vías de desarrollo en estos últimos años. En concreto, los países industrializados han pasado de representar el 37,7% del total de las exportaciones comunitarias efectuadas en 1.980 al 51,2% en 1.987. En sentido opuesto, el porcentaje de participación mantenido en esa estructura por parte de los países en vía de desarrollo ha evolucionado del 48,5%, en 1.980, al 41,6% en 1.987. Las exportaciones destinadas

hacia países con comercio de Estado también vieron disminuir su participación del 13,4% en 1.980 al 7,1% en 1.987.

Este comportamiento en la distribución de las exportaciones comunitarias por bloques económicos resulta consistente con los análisis efectuados por el G.A.T.T. a nivel mundial. En los años setenta el comercio mundial de productos agrarios sustentó su crecimiento en el desarrollo acelerado de importaciones por parte de los países de la O.P.E.P., la Unión Soviética, China y los países en desarrollo fuertemente endeudados. En la década de los ochenta, si bien se produjo un debilitamiento de la demanda de importaciones de estos productos como tendencia general, con la excepción de Estados Unidos y ciertos países en desarrollo, este fue mucho más acusado en el caso de los países fuertemente endeudados, la U.R.S.S., China y la gran mayoría de los países del Este europeo, produciéndose una disminución del volumen de las importaciones de esta clase de productos en términos absolutos. Por su parte, los países adscritos a la O.P.E.P. vieron considerablemente reducido el ritmo del crecimiento de su volumen de importaciones (1,9% de variación porcentual media anual en el período 1.980-86) en relación al sustentado en la década de los setenta (14,3% de variación porcentual media anual en el período 1.967-80).

Las exportaciones comunitarias nominadas en ecus dirigidas hacia países de la Cuenca del Mediterráneo y

hacia los países A.C.P. también han experimentado un retroceso en sus respectivas participaciones en el periodo 1.980/87, tal y como se comprueba en los datos arrojados por el citado cuadro.

Con la finalidad de llegar a un mayor detallamiento del comercio agrario comunitario con terceros países se ha procedido a elaborar los cuadros núm. VI.13 y VI.14. En el primero de ellos quedan reflejados los flujos comerciales mantenidos por la C.E.E con los principales países proveedores y compradores en los años 1.981 (Comunidad a diez países miembros) y 1.988 (Comunidad a doce países miembros).

Respecto a los principales países suministradores se observa como quince países concentran un 56% de las importaciones, valoradas en ecus, efectuadas por la Comunidad en 1.988. Estos mismos países, junto con España, país que se adhirió a la C.E.E. en 1.986, explicaban el 64% del total de las importaciones comunitarias efectuadas en 1.981. Estados Unidos y Brasil se alzan como los países más importantes en el aprovisionamiento, protagonizando, por sí solos, el 27,6% de las importaciones efectuadas en 1.981 y el 22,5% de las correspondientes al año 1.988. Es apreciable, no obstante, la pérdida de participación experimentada en la cuota de mercado de la C.E.E. por parte de los Estados Unidos en el periodo 1.981-1.988: 6,7 puntos. De hecho, las importaciones procedentes de éste país habían permanecido estabilizadas en torno a un 17% del total de las importaciones comunitarias a lo largo de los

CUADRO 4.01.13

Flujos comerciales de la C.E.E. de pto. agrícolas y alimentarios con países terceros.

IMPORTACIONES DE LA CEE SEGUN LOS PRINCIPALES PAISES PROVEEDORES					EXPORTACIONES DE LA CEE SEGUN LOS PRINCIPALES PAISES CLIENTES				
1.981 (CEE-10)					1.988 (CEE-12)				
	U.A.	%	U.A.	%		U.A.	%	U.A.	%
EE.UU.	9.262	20,7	7.505	14,0	EE.UU.	2.657	10,2	4.399	14,7
Brasil	3.088	6,9	4.535	8,5	Suiza	1.607	6,2	2.516	8,4
Espana	1.945	4,1	--	--	U.R.S.S.	1.708	6,5	877	2,9
Canada	1.781	4,0	1.619	3,0	Arabia Saudita	1.065	4,1	1.045	3,5
Argentina	1.405	3,1	2.171	4,1	Nigeria	1.138	4,4	212	0,7
Costa de Marfil	1.261	2,8	1.331	2,5	Iran	863	3,3	413	1,4
Nueva Zelanda	1.170	2,6	1.351	2,5	Japon	858	3,3	2.005	6,7
Malasia	1.158	2,6	1.334	2,5	Egipto	813	3,1	762	2,5
Finlandia	1.018	2,3	1.011	1,9	Suecia	809	3,1	1.327	4,4
Suecia	992	2,2	1.503	2,8	Libia	804	3,1	376	1,3
Australia	922	2,1	1.907	3,6	Polonia	769	2,9	344	1,1
Tailandia	913	2,0	1.170	2,2	Austria	770	2,9	1.311	4,4
U.R.S.S.	880	2,0	1.143	2,1	Argelia	733	2,6	711	2,6
Austria	872	1,9	1.087	2,0	Espana	543	2,1	--	--
China	820	1,8	1.412	2,6					
Colombia	805	1,8	1.000	1,9					
Otros Países	16.530	36,0	23.394	43,7	Otros Países	10.918	41,9	13.638	45,5
TOTAL	44.722	100,0	53.473	100,0	TOTAL	26.055	100,0	29.996	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los informes de la Comisión sobre la situación de la agricultura en la Comunidad. Año 1.988 Estimación de la D.G.Agricultura de la Comisión.

CUADRO N.º 14

Signo de la Balanza Comercial de la C.E.E. respecto a los 25 principales países terceros

Balanza comercial negativa				Balanza comercial positiva			
	1981(CEE-10)	1988(CEE-12)	variacion		1981(CEE-10)	1988(CEE-12)	Variacion
	mill. ecus	mill. ecus	(1981-1988)		mill. ecus	mill. ecus	(1981-1988)
EE.UU.	-6.605	-3.106	-52,9	Suiza	1.396	1.676	52,9
Brasil	-3.804	-4.427	47,3	Arabia Saudita	1.362	978	-7,9
Argentina	-1.341	-2.152	60,5	Nigeria	876	-123	-114,8
Canada	-1.331	-970	-34,6	U.R.S.S.	828	-266	-132,1
Espana	-1.302	--	--	Libia	804	374	-53,5
Nueva Zelanda	-1.142	-1.296	13,5	Iran	767	174	-77,3
Malasia	-1.074	-1.222	13,8	Argelia	717	748	4,3
Costa Marfil	-1.089	-1.108	17,4	Japon	655	1.778	171,5
Tailandia	-838	-999	19,2	Egipto	647	593	-8,3
Colombia	-779	-967	24,1	Irak	442	--	--
Finlandia	-770	-583	-24,3	Venezuela	356	--	--
Australia	-722	-1.591	120,4	Polonia	338	-455	-234,6
China	-693	-1.255	81,1	Hong-Kong	165	492	198,2
Indonesia	-620	-1.155	86,3	Austria	-182	224	319,6
Turquia	-608	-629	3,5	Emiratos Arabes	220	286	30,8

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los informes de la Comisión sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad. Los datos pertenecientes a 1988 corresponden a estimaciones efectuadas por la D.G. de Agricultura de la Comisión.

setenta, siendo 1.981 el año en que se alcanzaría el registro más elevado por parte de dicha participación (el 20,7% del total de importaciones).

Por el lado de las exportaciones, los trece principales países clientes de la C.E.E. vienen a representar más de la mitad del total de las exportaciones agrarias realizadas en 1.988. La participación correspondiente a los mismos en 1.981, en unión de España, era del 58%.

En términos generales se aprecia, en comparación con la estructura de las importaciones conforme a los principales países proveedores, una mayor inestabilidad en el ranking de los principales países clientes, comprobándose fluctuaciones de considerable magnitud en los registros año con año a lo largo del período analizado. Estados Unidos es el más importante destinatario de las exportaciones agrarias comunitarias, alcanzando una participación del 14,7% en 1.988. Esta situación se ha mantenido a lo largo de las dos últimas décadas aunque con oscilaciones relativamente importantes (participación mínima del 10,2% en 1.981 y máxima del 18,3% en 1.985).

En el cuadro núm. VI.14 se puede apreciar el signo de la balanza comercial agraria de la Comunidad respecto a aquellos países con los que mantiene flujos de intercambio significativos. Los déficits más abultados son los registrados con Estados Unidos y Brasil, principales países proveedores como se ha podido comprobar con anterioridad.

En situación inversa, Suiza, Arabia Saudita, Japón, Argelia y Egipto son los países con los que la C.E.E. ha venido manteniendo situaciones superavitarias de cierta consideración.

Con la finalidad de analizar la posición ocupada por cada país miembro de la Comunidad en relación al total del comercio agrario mantenido por la misma, tanto hacia su propio interior (comercio «intra») como en el referente a terceros países (comercio «extra»), se ha procedido a la confección del cuadro núm. VI.15. Como se puede apreciar, el total de importaciones intra no coincide con el total de exportaciones extra como sería lógico esperar. La razón del descuadre tiene su origen en la forma en que se calculan estos flujos, en base a intercambios ficticios estimados a partir de los balances de aprovisionamiento. Antes de entrar en el comentario de los resultados arrojados es necesario resaltar que al interior del comercio sustentado por cada Estado miembro de forma individual, resultan mayoritarias las corrientes de intercambio mantenidas con el resto de Estados miembros, si bien es cierto que se producen apreciables diferencias entre ellos y que, conforme a datos correspondientes a 1.987, el porcentaje de importaciones procedentes de terceros países sigue siendo mayoritario en el caso de Dinamarca y en especial de los dos nuevos países integrados, España y Portugal, situaciones estas dos últimas fácilmente comprensibles, dado lo reciente de su integración y, consecuentemente, el todavía moderado impacto derivado de las desviaciones de



CUADRO VI.15  
Importancia de los países miembros en el comercio  
INTRA y EXTRA comunitario de productos agrarios.

	1.981 (CEE-10)				1.988 (P)(CEE-12)			
	importaciones		exportaciones		importaciones		exportaciones	
	m.ecus	%	m.ecus	%	m.ecus	%	m.ecus	%
ALEMANIA	10.821	24,2	3.369	14,8	11.149	20,8	4.536	15,1
FRANCIA	7.383	16,3	7.524	28,9	7.058	13,2	6.655	22,2
ITALIA	6.989	15,4	2.356	9,0	9.215	15,4	2.618	8,7
HOLANDA	5.774	12,9	3.749	14,3	6.287	11,7	4.919	16,4
BELG/LUXEMB.	2.590	5,8	1.368	5,2	2.794	5,2	799	2,7
REINO UNIDO	8.961	20,0	3.671	14,1	8.963	16,9	3.651	12,2
IRLANDA	366	0,8	833	3,2	383	0,7	1.017	3,4
DINAMARCA	1.512	3,3	2.084	8,0	1.856	3,5	2.940	9,8
GRECIA	505	1,1	600	2,3	656	1,2	296	1,0
ESPAÑA	--	--	--	--	4.527	8,5	2.290	7,6
PORTUGAL	--	--	--	--	1.583	3,0	278	0,9
TOTALES	44.721	100,0	26.254	100,0	53.473	100,0	29.998	100,0

	1.981 (CEE-10)				1.988 (P)(CEE-12)			
	importaciones		exportaciones		importaciones		exportaciones	
	m.ecus	%	m.ecus	%	m.ecus	%	m.ecus	%
ALEMANIA	10.971	26,1	6.134	14,5	17.670	22,7	9.891	13,7
FRANCIA	6.363	15,1	9.865	21,4	11.740	15,0	15.432	21,4
ITALIA	6.687	15,7	2.979	7,0	12.913	16,6	4.662	6,5
HOLANDA	4.270	10,2	10.728	25,3	9.251	11,9	16.497	22,8
BELG/LUXEMB.	4.839	11,5	4.395	10,4	7.361	9,4	7.205	10,0
REINO UNIDO	6.256	14,9	3.625	8,5	11.258	14,4	5.561	7,7
IRLANDA	1.082	2,6	1.592	3,3	1.397	1,9	2.989	4,1
DINAMARCA	963	2,3	3.283	7,3	1.568	2,0	4.166	5,3
GRECIA	665	1,6	493	1,2	1.508	1,9	1.434	2,0
ESPAÑA	--	--	--	--	2.438	3,1	3.689	5,1
PORTUGAL	--	--	--	--	886	1,1	541	0,8
TOTALES	42.016	100,0	42.294	100,0	77.990	100,0	72.267	100,0

comercio en sus correspondientes flujos comerciales en ese año.

El análisis de las diferentes participaciones nacionales en los años 1.981 y 1.988 pone de manifiesto el peso que tienen Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido e Italia en el comercio agrario intra y extra comunitario, tanto en la vertiente de las importaciones como en lo referente a las exportaciones. Estos porcentajes se han mantenido, por otra parte, muy estables a lo largo de los años intermedios.

En concreto, este grupo de países representaron el 74,6% de las exportaciones extra comunitarias y el 82,1% de las exportaciones intracomunitarias conforme a datos provisionales pertenecientes a 1.988. En ese mismo año estos países participaban con el 77,9% de las importaciones extracomunitarias y el 80,6% de las intracomunitarias.

Es de destacar, en asimetría con los porcentajes que obtiene en el comercio extra, la importancia de Bélgica en el comercio agrario intracomunitario, representando, junto con Luxemburgo, el 9,4% y el 10% del total de las importaciones y exportaciones desarrolladas al interior de la Comunidad en 1.988.

VI.2. La política Agrícola Común y las relaciones con terceros países.: Consideraciones generales.

Frecuentemente se tiende a condiderar a la P.A.C. como una política que goza de un elevado grado de auntonomía frente al exterior, merced al mecanismo de impermeabilización con que se dotó a la misma a través de las exacciones reguladoras variables (prélèvements). Este posicionamiento reduccionista obvia el análisis de la compleja dinámica de relaciones que se ha venido estableciendo entre la P.A.C. y los terceros países en el marco de una cada vez más acentuada interpenetración de los mercados mundiales.

Al contrario del período 1.973-1.974, la década de los ochenta ha venido marcada por una fuerte inflexión de los intercambios comerciales agrarios a escala internacional, en el contexto de una sobreproducción generalizada de alimentos por parte de unos países desarrollados cuyo peso en los flujos comerciales ha venido siendo creciente. La falta de capacidad de absorción por parte de una demanda financieramente solvente ha desembocado en una búsqueda agresiva de mercados externos en los que volcar los excedentes a través de programas de desestocaje subvencionados. Como consecuencia de esta situación se han incrementado las tensiones y conflictos a nivel internacional, la confrontación que vienen manteniendo la Comunidad con los Estados Unidos resulta paradigmática a este respecto. Aunque los conflictos entre ambos bloques comerciales arrancan con la propia puesta en marcha de la P.A.C., en 1.962, los mismos se han visto acrecentados con la pérdida de la hegemonía de la posición que Estados

Unidos venía manteniendo en las relaciones comerciales internacionales en las décadas de los cincuenta y los sesenta. El avance de las posiciones de la Comunidad ha significado la bipolaridad y ha acentuado la competitividad de las relaciones comerciales agrarias a escala mundial. En contrapartida, la C.E.E. se ha tornado más vulnerable a las críticas que suscita la P.A.C., tanto por parte de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo, como elemento distorsionante del «normal» funcionamiento de los mercados.

El libro Verde de la Comisión ha reconocido las responsabilidades que se derivan del protagonismo de la Comunidad en el escenario internacional, explicitando la necesidad de aceptar las realidades impuestas por los mercados mundiales, abogando por una mayor permeabilidad de la P.A.C. frente a los factores externos y asumiendo el compromiso de contribuir a restaurar el orden y la estabilidad en aquellos.

En última instancia, se encuentra en juego el reparto internacional de los costes del ajuste en que desembocará la adaptación de los niveles de oferta agraria a la capacidad real de la demanda mundial, a través del redimensionamiento del sector primario por parte de los principales protagonistas del escenario internacional: la Comunidad y los Estados Unidos, de aquí se deriva la importancia que pueden contraer los factores

internacionales en el futuro desenvolvimiento de esta política comunitaria.

#### VI.2.1. La influencia de la P.A.C. sobre terceros países.

Pese a que la P.A.C. ha puesto en juego un amplio proceso de sustitución de importaciones, provocando una intensa reasignación de los flujos comerciales de productos agrarios a nivel mundial <sup>(1)</sup>, lo cierto es que el principal foco de críticas de terceros países respecto a ésta política comunitaria se ha centrado en el mecanismo de restituciones a la exportación, el cual ha sido interpretado como el responsable directo del creciente protagonismo de la presencia de las producciones comunitarias en los mercados mundiales. Esta asimetría en el enjuiciamiento de esta política es justificada por S.Tangermann <sup>(2)</sup>, para quien las disminuciones de las importaciones derivadas de la puesta en juego de medidas proteccionistas resultan menos criticadas por la existencia

---

<sup>1</sup> J.B. Donges, estimaba en 1.984 que la configuración de la P.A.C. a seis países miembros había supuesto la reducción en un 40% de las importaciones agrarias extracomunitarias, dos tercios, aproximadamente, de ésta reducción afectaron a importaciones procedentes de países desarrollados y la tercera parte restante a países en vías de desarrollo «La política agraria de la C.E.E., relaciones con países no miembros.». Revista de Información Comercial Española. Ministerio de Economía y Hacienda. Mayo. 1.984

<sup>2</sup> «La Influencia de terceros países sobre la P.A.C.». Revista de Estudios Agrosociales N° 140, M.A.P.A. Abril-Junio 1.987.



de un cierto consenso en la admisión de la autosuficiencia como objetivo prioritario de las políticas agrícolas nacionales.

Lo cierto es que conforme se ha ido incrementando el grado de autosuficiencia alimentaria de la Comunidad se ha producido, de forma paralela, un reforzamiento de su presencia en los mercados mundiales de exportación, alcanzando la posición de segundo exportador a nivel internacional como hemos comprobado en el apartado anterior. De hecho, la C.E.E. ha absorbido una importante cuota del crecimiento del comercio mundial agropecuario. Tomando 1.977 como año base (índice 100) se comprueba como en 1.987 el crecimiento de las exportaciones comunitarias al resto del mundo alcanzaron un índice del 342,7% mientras que el crecimiento del comercio mundial se situaba en un índice del 257%.

Naturalmente, esta progresión de las exportaciones comunitarias ha sido motivo de preocupación por parte de terceros países, y muy especialmente de los Estados Unidos, que vieron surgir un serio competidor en el escenario de unos flujos de exportación que venían dominando tradicionalmente. El conflicto de intereses entre la Comunidad y éste país ha ocupado una posición privilegiada en el análisis de la P.A.C. en sus relaciones con terceros países.

Por otra parte, la P.A.C. ha sido duramente enjuiciada por sus efectos distorsionadores sobre los precios mundiales. La línea argumental de esta crítica enfatiza los efectos depresores que el alto nivel de protección concedido por esta política a sus productores internos provoca sobre los niveles de aquellos. El efecto combinado de los derechos variables a la importación y de las restituciones a la exportación resulta en una alta rigidez de las funciones de demanda de importaciones y de la oferta de exportaciones comunitarias a partir de niveles de precios mundiales inferiores a los precios de apoyo comunitarios. De esta forma, a parte de la depresión de los precios, las fluctuaciones de la oferta mundial derivan -- en fuertes oscilaciones de los niveles de precios mundiales, con la consecuente inestabilidad de los mismos<sup>(3)</sup>.

Si bien es cierto que la Comunidad dispone de una elevada capacidad en la determinación de las corrientes de tráfico internacional en productos tales como el vino, leche y productos derivados y determinados tipos de carne,

---

<sup>3</sup> Como expone E.Reig «La política Agraria de la Comunidad Económica Europea», Ediciones Alfons el Magnànim.1.986: «para que las políticas agrícolas nacionales interactúen en la esfera de las relaciones económicas internacionales no hace falta que se recurra a medidas comerciales proteccionistas de tipo clásico, basta con que se fijen precios más elevados para los agricultores nacionales y los apoyen mediante subsidios» (pág.núm.30). Naturalmente, el requisito para que estos efectos transmisores tengan la intensidad suficiente para influir de forma notoria en los mercados mundiales es que el país en cuestión tenga un peso específico significativo en la determinación de la oferta y/o demanda internacionales. Por otra parte, esta influencia está relacionada con el tipo de mecanismo de apoyo brindado a los productores.

dado el peso de las exportaciones que hace de estos productos en relación al comercio mundial de los mismos, existen grandes dificultades para evaluar de forma precisa los efectos de la P.A.C. sobre los niveles de precios mundiales. A este respecto existen numerosas aproximaciones en la medición de estos efectos a través de la elaboración de modelos teóricos, no siendo, frecuentemente, directamente comparables los resultados obtenidos dadas las diferencias metodológicas existentes entre ellos (modelos de equilibrio parcial a nivel de producto, modelos de equilibrio parcial multisectoriales, modelos de equilibrio general) y la variabilidad en las hipótesis de partida en relación a los parámetros básicos (estimación del nivel de protección media de partida y descreste de la misma en un período referencial, grados de elasticidad de la oferta y la demanda comunitarias y mundiales, respuesta en los desplazamientos de las curvas de oferta en reacción a las variaciones de precios). No obstante, parece existir bastante unanimidad en que los precios del mercado mundial se verían incrementados, reduciéndose al mismo tiempo su variabilidad, como respuesta a una hipotética disminución de los niveles de protección de la agricultura comunitaria. En esta línea se inscribe el reciente estudio realizado por K.Frohberg, G.Fisher y S.Parikh. (4) corroborando los resultados alcanzados con anterioridad por D.G.Jhonson (1.984), M.D.Bale y V.Koester (1.983). En concreto estos autores efectuaron las estimaciones de los efectos de un

---

4. «International Effects of CAP Trade Liberalization». Agricultural Trade liberalization and the European Community. Clarendon Press. Oxford. 1.989.



desarme unilateral en los niveles de protección de una Comunidad a nueve países miembros (método de las subvenciones equivalentes a los productores) mediante la utilización de un modelo de equilibrio general- Basic Linked System (B.L.S.) of the Food and Agricultural Program (F.A.P.) <sup>(5)</sup>. Los resultados del modelo concluyen que una rebaja de la protección media en dos etapas -llegándose en 1990 a un 45% de la existente en 1.985, y a un 27% de la misma en el año 2.000- provocaría una reducción del 12,1% en los precios internos comunitarios, mientras que los precios mundiales observarían un incremento del 6,2%.

#### VI.2.2. La Influencia de los terceros países sobre la P.A.C.

Existe una cierta unanimidad en el privilegio del factor presupuestario como elemento motriz en la dinámica de ajuste que viene experimentando la P.A.C. de forma especialmente intensa desde mediados de la década de los ochenta. Esta relación causal, aún pudiendo resultar válida en última instancia, supone ignorar la influencia que han ejercido los factores externos en la evolución de ésta

---

<sup>5</sup> Este modelo de simulación, elaborado por el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (I.I.A.S.A.) contempla veinte modelos nacionales y quince regionales vinculados por medio de flujos comerciales, los de las ayudas y los de capitales. Los modelos diferencian nueve productos agrarios, siendo cubierto el resto de la economía por un sector no agrario. Los modelos nacionales son del tipo de equilibrio general, siendo estimados sus parámetros de forma empírica. Su construcción asegura el equilibrio de los flujos de mercancías y financieros a nivel nacional e internacional.

política comunitaria y, lo que es más importante, los condicionamientos que puede introducir en su desenvolvimiento futuro.

En conexión con esta línea argumental, no es posible ignorar que el modelo de funcionamiento hubo de ser negociado y legitimado de cara al exterior, debiéndose efectuar importantes derogaciones en los capítulos de oleaginosas y proteaginosas y en productos sustitutivos de los cereales en el marco de la ronda Dillon desarrollada en el período 1.960-1.962, con el paso del tiempo estas se han mostrado decisivas para el desenvolvimiento acentuadamente productivista de la P.A.C.

Por otra parte la P.A.C. ha demostrado una creciente permeabilidad frente a factores externos conforme se han ido registrando excedentes de producción cada vez más abultados. Las restituciones que, en principio, estaban concebidas como un mecanismo marginal en el desenvolvimiento de los mercados, al igual que las intervenciones, se han erigido en un instrumento de recurso habitual en el marco de sobreproducción de carácter estructural que vienen registrando los productos centrales de esta política comunitaria, que son, a su vez, los que gozan de mayores niveles de protección.

El cuadro núm. VI.16. refleja la evolución seguida por los gastos presupuestarios según la naturaleza económica de las medidas en el período 1.979-1.989. Las restituciones a

CUADRO N.º 1.16  
Evolución de los gastos por SECTORES, según la naturaleza  
económica de las medidas (en millones de ecus)

	1.979		1.980		1.981		1.982		1.983		1.984	
	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%
Restituciones	4981,0	47,7	5695,0	50,3	5208,6	46,0	5053,7	40,0	5559,2	35,0	6619,1	36,1
Intervenciones	5450,9	52,3	5619,9	49,7	5932,6	53,2	7351,9	59,2	10360,0	65,0	11752,0	64,0
Gastos Totales	10430,7	100	11314,9	100	11141,2	100	12405,6	100	15919,2	100	18371,1	100

	1.985		1.986		1.987		1.988		1.989	
	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%	M.ecus	%
Restituciones	6715,1	34,1	7500,2	33,6	9374,0	40,4	9728,0	36,0	9354,0	33,4
Intervenciones	12990,9	65,9	14670,0	66,4	13801,1	59,6	17626,0	64,0	10685,3	66,6
Gastos Totales	19706,0	100	22070,2	100	23175,1	100	27354,0	100	20039,3	100

FUENTE: INFORMES FINANCIEROS FEOGA-G, varios años. Comisión de las Comunidades Europeas

- Notas explicativas. - los gastos anuales corresponden a los pagos efectuados en el mismo mes las prorrogas al ejercicio siguiente, por consiguiente, aparecen descontadas de los créditos definitivos las anulaciones de crédito efectuadas.
- Se computan los importes correspondientes a los gastos FEOGA-G correspondientes a la O.C.M. de la pesca.
  - en los gastos por restituciones se computan las restituciones correspondientes a donaciones alimenticias.
  - en los gastos por intervenciones se computan los gastos de almacenamiento público y privado; las retiradas de productos y operaciones asimiladas; ayudas compensadoras de los precios (ayudas a la producción y ayudas a la transformación y al consumo final) y, finalmente, las primas orientativas.
  - no se incluyen los pagos de intereses a los Estados miembros tras la reforma del sistema de financiación de los gastos del FEOGA sección Garantía (art.294) ni la distribución de productos agrarios a las personas desfavorecidas de la Comunidad ni los créditos destinados a la retirada de tierras (set-aside): 20 mill. y 70 mill. de ecus en 1.988 y 1.989.
  - en 1.988 se incluyen 1.240 millones de ecus en concepto de reembolso a los Estados miembros de los gastos de depreciación de las existencias de productos agrarios. (art. 810)
  - excepción hecha de los ejercicios correspondientes a 1.979, 1.980 y 1.982, los gastos no cogen la incidencia de la revisión definitiva de las cuentas de ejercicios anteriores. Esta circunstancia hace que estas cifras no cuadren con las correspondientes a la liquidación de los ejercicios respectivos.

la exportación han registrado una tasa de crecimiento anual acumulativo del 6,5%, pasando de representar 4.981,8 millones de ecus en 1.979 a 9.354 millones de ecus en 1.989; no obstante, se comprueba una cierta estabilización en el peso que representan las mismas sobre el total de los gastos incurridos por parte del F.E.O.G.A.-G.; en 1.989 esta participación se ha situado en el 33,4%.

El crecimiento de las restituciones ha supuesto una exposición de la P.A.C. a las incertidumbres del comercio agrario internacional, tanto en lo que concierne a la evolución de los precios como en lo referente a los volúmenes objeto de tráfico. Para Gerrit Mester <sup>(1)</sup> se opera un círculo vicioso que se concreta, en última instancia, en una presión sobre el presupuesto comunitario: a medida que se incrementan las restituciones a la exportación los precios mundiales se ven presionados a la baja dado el incremento de la oferta agraria y la baja elasticidad de la demanda mundial de productos agrarios. El resultado es un menor nivel de ingresos en relación a los volúmenes exportados y mayores necesidades de incremento del gasto presupuestario.

En el cuadro núm. VI.17 se detalla la estructura de los gastos de las restituciones a las exportaciones según las principales organizaciones comunes de mercado. Los

---

<sup>1</sup> Gerrit Mester «Budgetary constraints and international realities in the P.A.C.» European Review of Agricultural Economics. Vol. 14.1 1.987.

CUADRO N.º 17.1: ESTRUCTURA DE LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIONES SEGUN PRINCIPALES P.D.M.

	1.979		1.980		1.981		1.982		1.983	
Cereales	1.124,7	23,3	1.174,7	20,6	1.236,3	23,1	1.264,9	31,1	1.525,2	27,4
Azúcar	585,1	13,7	286,2	5,8	409,2	7,9	744,2	14,7	758,1	13,6
Frutas y legumbres	34,5	0,7	41,3	0,7	42,8	0,9	59,5	1,2	50,1	1,2
Leche y ptes. lecheros	2.087,9	41,9	2.745,9	40,2	1.886,3	36,2	1.521,3	30,1	1.326,8	23,9
Carne bovino	270,2	5,4	715,5	12,6	925,2	15,8	643,5	12,7	328,2	14,9
Otras O.C.M.	719,4	14,4	731,4	12,8	838,8	16,1	1.020,5	20,2	1.263,5	19,1
TOTAL RESTITUCIONES	4.981,1	100,0	5.695,3	100,0	5.200,6	100,0	5.053,7	100,0	5.559,7	100,0
	1.984		1.985		1.986		1.987		1.988	
Cereales	918,3	13,9	1.076,7	16,0	1.711,7	23,1	3.156,8	33,7	3.203,0	31,1
Azúcar	1.190,0	17,9	1.352,8	20,1	1.238,4	16,7	1.515,0	16,7	1.566,1	15,8
Frutas y legumbre	58,6	0,9	74,5	1,1	77,0	1,3	66,8	0,7	64,5	0,6
Leche y ptes. lecheros	1.943,4	29,4	2.028,2	30,2	2.154,9	29,1	2.427,2	25,9	3.202,3	25,9
Carne bovina	1.392,7	21,0	1.338,6	19,9	1.214,3	16,4	877,3	9,4	768,7	7,7
Otras O.C.M.	1.116,1	16,7	945,3	12,5	1.012,9	13,7	1.330,3	14,2	1.364,2	13,7
TOTAL RESTITUCIONES	6.619,1	100,0	6.716,1	100,0	7.409,2	100,0	9.374,3	100,0	9.333,3	100,0

Fuente.: Elaboración propia en base a datos de los informes financieros FEOGA-G. varios años.  
Comisión de las Comunidades Europeas.

cereales, la leche y productos lácteos, el azúcar y la carne de vacuno representaron el 81,4% del total de gastos en que se incurrió por este concepto en 1.984 y el 85,6% de los mismos en 1.988. La evolución de las exportaciones comunitarias de estos productos en volúmenes físicos (cuadro núm. VI.18 ) permite comprobar como las tasas anuales de variación de las mismas han quedado por debajo de la registrada por el gasto en restituciones en el período 1.982-1.988: tasa de crecimiento anual acumulativo del 11,9%.

La importancia que se desvela de las anteriores evoluciones es clara, la Comunidad ha tenido que incurrir en mayores gastos financieros por unidad de volumen físico exportado durante el período referenciado.

En suma, parece claro que el gasto de la P.A.C. se ha tornado altamente sensible a las fluctuaciones del ciclo económico y, en concreto, a la variabilidad manifestada en los tipos de interés y a los tipos de cambio, circunstancia ésta subrayada por el propio Libro de la Comisión. Esta Institución estimaba en 1.987, que por cada 10% de devaluación del tipo de cambio del dólar frente al ecu el gasto del F.E.O.G.A.-G. resultaba incrementado en unos 1.000 millones de ecus aproximadamente.

La posibilidad de influir de forma indirecta sobre el nivel de gasto de la P.A.C. mediante la alteración de los precios de los productos agrarios en el mercado mundial o el manejo de los tipos de cambio adquiere especial relieve,

CUADRO N. 01.18.

Evolución de las exportaciones comunitarias en volúmenes físicos (toneladas).

	1.980/81	1.981/82	1.982/83	1.983/84	1.984/85	1.985/86	1.986/87	1.987/88	t. anual variación acum. 1.982/83 1.987/88
- cereales	22.399	22.582	21.259	22.688	29.194	27.530	27.182	26.886	4,8
- Azúcar	4.764	5.775	4.998	4.446	3.947	4.350	4.701	5.281	1,1
- leche y productos lácteos (1).	2.127	1.922	1.492	1.696	1.715	1.487	1.937	2.208	8,1
- carne de vacuno	662	480	480	664	636	987	776	646	5,1

Nota (1): incluye leche en polvo descremada, leche en polvo entera, leche condensada y mantequilla

Fuente.: Informes sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad y elaboración propia.

dada la sensibilidad demostrada por el proceso decisional de la P.A.C. respecto a las necesidades de financiación de las políticas de gasto. En este sentido, creemos que la imposición de un marco financiero vinculante y restrictivo, como el que fue adoptado en el Consejo de Febrero de 1.988, no hará sino incrementar la capacidad de influencia de estos mecanismos indirectos sobre esta política comunitaria.

En relación a la anterior reflexión, aquellos países que dispongan de márgenes de maniobra para actuar sobre los niveles de las anteriores variables se encuentran en una posición privilegiada de cara a dejar sentir su influencia en la evolución de la P.A.C.. Naturalmente, no cualquier país se encuentra en predisposición de poder ejercitar acciones capaces de alterar de forma sustancial las condiciones de desenvolvimiento de los mercados agrícolas internacionales, para ello se requiere un poder económico lo suficientemente grande como para poder influir en estos a través del manejo de la política cambiaria, por ejemplo, o mediante el desarrollo de programas, frecuentemente costosos, que desemboquen en un sustancial incremento de los niveles de oferta agraria, si se pretende conseguir una caída en los precios mundiales. En cualquier caso, estos países deben de poseer un importante peso específico en la formación de los niveles de la oferta y/o demanda internacionales de productos agropecuarios.



Tan sólo los Estados Unidos han demostrado una capacidad real a la hora de hacer valer su influencia sobre la P.A.C. mediante el ejercicio de estos canales indirectos, si bien la Unión Soviética ha hecho sentir coyunturalmente su posición de mercado privilegiado en el desagüe de excedentes comunitarios hacia terceros mercados.

Adicionalmente, existen otros dos canales alternativos a los que pueden recurrir los terceros países en sus intentos de influir sobre la P.A.C.: las presiones de tipo directo y los foros internacionales.

El ejercicio de presiones directas cubre una amplia gama de actuaciones, desde las represalias de carácter netamente económico hasta el empleo de canales diplomáticos, utilización de grupos de presión o el desarrollo de campañas de sensibilización de la opinión pública. Aunque, en principio pudiera parecer que estas fórmulas de presión resultan más obvias que en el caso de los mecanismos indirectos, en el sentido de que se pueda vislumbrar de forma más nítida y palpable los intereses de estos terceros países, esto no resulta siempre tan cierto en el caso de los observadores exteriores a esta compleja realidad.

Por otra parte, son de nuevo los países con mayor poder económico los que podrán emplear con mayor eficiencia este tipo de presiones. No obstante, a diferencia de los mecanismos indirectos, países de tipo medio, e incluso

pequeño en términos económicos, pueden encontrar algún elemento de apoyo en sus reivindicaciones. La afectación de los intereses económicos de la Comunidad en campos diferentes al estrictamente agrario puede resultar un buen exponente a este respecto.

Finalmente, los canales institucionales de carácter internacional constituyen el tercer mecanismo de sensibilización de la P.A.C. ante las influencias externas. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.) ha constituido el foro por excelencia en el que se han suscitado los principales contenciosos entre la Comunidad y terceros países en materia agraria. La aceptación acordada a finales de 1.984, tras muchos esfuerzos, de incorporar a la agenda de negociaciones la liberalización del comercio agrario y la concreción de esta posibilidad en el marco de discusiones que se vienen estableciendo en la Ronda Uruguay confiere a esta Institución un protagonismo de primer orden en el reparto internacional de las cargas del ajuste en el redimensionamiento del sector agrario a nivel mundial.

#### VI.2.3. Las derogaciones en el proteccionismo de la P.A.C.

Sobre el transfondo proteccionista de la P.A.C. han ido surgiendo una multiplicidad de derogaciones que vienen a atenuar los niveles de protección levantados por la misma a través de los derechos variables a la importación (prélèvements) o que suponen, simple y llanamente, la no

aplicación de los mismos en los casos de determinadas organizaciones comunes de mercado. En realidad, tales derogaciones responden a una casuística muy diferente.: el éxito de determinadas presiones externas; las consideraciones efectuadas por la Comunidad a cerca de lo que consideraba intereses no vitales en relación a determinadas producciones; el interés de mantener determinados vínculos con áreas geográficas determinadas por razones de tipo geopolítico, económico o por los especiales lazos de unión que venían manteniendo con determinados países miembros.

Por otra parte, estas derogaciones pueden ser de carácter general, siendo extensivas a la totalidad de los países del resto del mundo, o bien pueden ir referidas a espacios geográficos muy determinados.

En concreto estas derogaciones son las siguientes:

- Las oleaginosas y proteaginosas y los productos sustitutivos de los cereales: las derogaciones en estos productos, los cuales entran en la Comunidad exentos de derechos o con derechos muy bajos, respondieron a la necesidad de instrumentar las compensaciones que, de acuerdo con el artículo 24.6 del G.A.T.T., se deben de otorgar a los países que constituyen o amplíen una unión aduanera a las restantes partes contratantes. Por otra parte, estas derogaciones reflejan muy acertadamente aquella clase de compromisos que se creen aceptables y convenientes en un momento determinado, demostrando a

CUADRO N. VI.19

IMPORTACIONES COMUNITARIAS DE OLEAGINOSAS Y P.S.C. (1.987)

		(1.200 t)
PRODUCTOS	TIPOS DE DERECHOS	1.987
- sustitutos de los cereales de los cuales: Mandioca Maiz-gluten-piensos	consolidad en G.A.T.F., exaccion reguladora 6%.	19.258 5.986 4.707
- melazas	exaccion reguladora	3.467
- piensos compuestos		56
- TOTAL productos ricos en energia.		21.791
- soja, granos, eq.tortas (0,8%)	Exencion de derechos consolidados en el G.A.T.F	11.551
- soja tortas	" " " " " " "	10.339
- otros granos, eq.tortas (0,5%)	Exencion 2%	1.218
- otras tortas	" 2%	5.511
- harinas de carnes y pescados		929
- resto productos ricos en proteinas		207
- TOTAL productos ricos en proteinas		39.547

Fuente.: Informe sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad. Informe 1.988. Comisión Comunidades Europeas 1.989.

posteriori la auténtica transcendencia de los mismos. Más adelante tendremos ocasión de analizar con mayor detalle los efectos que ésta derogación ha implicado de cara a la coherencia interna de la P.A.C., baste por ahora señalar que las importaciones de estos productos rebasaron los 50 millones de toneladas en 1.987, suponiendo un serio competidor de la producción cerealera en la alimentación ganadera, la cual constituye la más importante de sus utilizaciones (en la campaña 1.987/88, sobre un total de más de 150 millones de toneladas de producción utilizable, correspondieron a la alimentación ganadera cerca de 82 millones de toneladas).

- El Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.) concedidas a los países en vías de desarrollo: El S.P.G. ejemplifica, junto con las Convenciones de Lomé y la política mediterránea, la estrategia de contractualización de las importaciones desarrollada por la Comunidad a partir de 1.970. En concreto, este esquema de preferencias tiene su origen en la reunión en Nueva Delhi de la conferencia de la UNCTAD en 1.968, siendo puesto en vigor en 1.971. Anualmente el sistema es objeto de revisión, debiendo de ser aprobado mediante el correspondiente reglamento comunitario. El S.P.G. no requiere reciprocidad por parte de los países beneficiarios, siendo otorgados los beneficios de forma unilateral por parte de la Comunidad. En referencia a los productos agrícolas, están incluidos en la lista de los beneficios arancelarios unos 340 productos, contando 94 de ellos con franquicia arancelaria. Las

concesiones en este apartado se efectúan sin ninguna limitación cuantitativa. Adicionalmente, para los países menos desarrollados de entre los beneficiarios, la Comunidad ha extendido una franquicia total para todos los productos cubiertos por el esquema.

Si aparentemente, el S.P.G. instrumenta un mecanismo válido de ayuda a los países más atrasados (<sup>1</sup>), existen una serie de factores que vienen a poner en tela de juicio los resultados finales alcanzados. En realidad, muchos de estos países no tienen nada que vender, concentrando una mínima parte de los beneficiarios la mayoría del comercio preferencial agrario amparado en el marco del esquema. Por otra parte, los productos sensibles de la P.A.C., protegidos a través del sistema de exacciones reguladoras variables, están excluidos del paraguas de cobertura, resultando el azúcar, producto en el que se especializan un buen número de estos países, un caso ejemplificador a este respecto. Mayor interés merece el tratamiento otorgado a los productos industriales, no resultando excluido ninguno de estos en el trato de favor instrumentado por el sistema. La exención de derechos es total, aunque existen limitaciones para aquellos productos que puedan crear una cierta «perturbación» en la Comunidad. Finalmente, es de

---

<sup>1</sup> El S.P.G. ha sido, por otra parte, el instrumento que se ha venido utilizando a partir de 1.990 en la concesión de un trato preferencial de favor a los países del Este. De hecho Polonia y Hungría, fueron integrados en este esquema en el pasado año, ampliándose el mismo a Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania a partir de 1.991. En materia agrícola, este trato preferencial se ve ampliado a la importación de determinados contingentes con prélèvements reducidos de productos agrarios- carne de porcino y de ave- procedentes de estos cinco países.

resaltar la existencia de una contingentación individualizada con la finalidad de asegurar una teórica cuota de exportación a cada país. El resultado es que mientras que los países más competitivos y con una cierta base industrial de exportación sólo pueden dirigir hacia la Comunidad una pequeña proporción de su producción, una mayoría de los beneficiarios no puede utilizar su cuota por no encontrar una capacidad real para exportar este tipo de productos.

- Las preferencias agrícolas encuadradas en el marco de los acuerdos de Lomé.: la Convención de Lomé encuentra sus raíces en la parte 4 del Tratado de Roma y en los anteriores convenios de Youndé. En realidad, se trata de una serie de acuerdos suscritos en períodos sucesivos. El primero de ellos, Lomé I, abarcó el período 1.975-1.980. El Lomé III ha expirado en 1.990, entrando en vigor el Lomé IV. En concreto, este último convenio, que tendrá una duración de diez años, ha tenido como signatarios a 45 países de Africa, 15 países caribeños, 8 del Pacífico y los doce países miembros de la Comunidad.

En realidad, estas Convenciones conforman el pilar central de la política de cooperación y desarrollo instrumentada por la C.E.E., como así demuestra el extenso campo de dominio de la cooperación A.C.P.-C.E.E.: medio ambiente, cooperación agrícola, seguridad alimentaria y desarrollo rural, desarrollo de la pesca, cooperación en

materia de productos primarios, desarrollo de diferentes sectores productivos, desarrollo del comercio, .....

El Régimen general de intercambios (artículos 167 a 181) prevé el acceso preferencial de las exportaciones A.C.P. a los países comunitarios con exención de derechos de aduana y de tasas de efectos equivalente, no siendo aplicados a los productos originarios de estos países restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente. No obstante, el convenio establece ciertos protocolos y disposiciones especiales en materia comercial para el rón y las bananas. Como complemento a las facilidades otorgadas a los productos A.C.P. en su acceso a los mercados comunitarios, se da continuidad a la instrumentación de un sistema de estabilización de los ingresos por exportación de 49 productos agrarios primarios (STABEX).

La estricta valoración de la importancia de las concesiones preferenciales otorgadas a los productos agrarios originarios de los A.C.P. resulta un tanto dificultosa ya que una gran parte de los productos importados (café, cacao,.....) no son producidos por la C.E.E.; en el caso de las oleaginosas no existe en realidad un favorecimiento en el acceso de sus correspondientes producciones al tratarse de importaciones con derechos arancelarios nulos. En contrapartida, las concesiones resultan relativamente importantes en los casos del azúcar y la carne bovina, productos estos excedentarios en el



marco de la P.A.C., por lo que devienen en costes financieros de reciclaje en otros mercados mediante la concesión de las oportunas restituciones a la exportación.

- La política mediterránea de la Comunidad: esta política, fundamentada en el artículo 238 del Tratado de Roma <sup>(1)</sup> ha experimentado un notable desarrollo desde los primeros Acuerdos de Asociación establecidos con Grecia (1.961), y Turquía (1.962), deviniendo en una auténtica red de acuerdos de cooperación o asociación que cubre globalmente, la cuenca mediterránea (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Turquía, Israel, Chipre, Malta y Yugoslavia).

En lo que respecta al trato preferencial, los acuerdos establecieron el libre acceso a los mercados comunitarios de las exportaciones de productos mediterráneos efectuadas por parte de estos países y la concesión de sustanciales reducciones sobre los derechos arancelarios aplicados a las principales exportaciones agrícolas de los países mediterráneos, si bien los sistemas de protección exterior basados en los mecanismos de protección variable (precios umbrales) o en precios mínimos de entrada a ser respetados

---

<sup>1</sup> El art. 238 establece que la Comunidad puede concluir con un país tercero, una unión de Estados, o una organización internacional, acuerdos de asociación caracterizados por derechos y obligaciones recíprocas, acciones en común y procedimientos específicos. Los acuerdos deben ser concluidos por el Consejo por unanimidad y tras consulta con el Parlamento.

por las importaciones (precios de referencia) son aplicables a los productos originarios de estos países.

La ampliación de la Comunidad hacia el sur (España y Portugal) planteó la necesidad de la revisión de la política mediterránea de la C.E.E. con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las corrientes comerciales con estos países en una serie de productos sensibles- cítricos, tomates frescos, patata temprana, vino y aceite de olivado que España, en particular, es un importante productor de muchos de los productos agrarios procedentes de estos países.

En respuesta a las demandas de los países terceros mediterráneos (P.T.M.) se definió en el Mandato de negociación del 25 de Noviembre de 1.985 lo que se ha venido a denominar la Nueva Política Mediterránea que estará en vigor hasta 1.995; momento a partir del cual está previsto examinar de forma conjunta, entre la Comunidad y estos países, su contribución al objetivo previsto: contribuir al desarrollo económico de estos países.

Tras el veto español a la propuesta de la Comisión de Marzo de 1.986 para la ampliación del Mandato, que recogía una ampliación de las preferencias y concesiones arancelarias a estos países, se logró un acuerdo en el seno del Consejo el 21 de Octubre de 1.986, resultando aprobadas las directivas de base para la ultimación de los acuerdos comerciales y de suministro de ayudas a los P.T.M.. A

finales de 1.988 se celebraron los nuevos protocolos con nueve de estos países, ultimándose posteriormente los concernientes a Israel, Siria y Malta.

El tratamiento de la Nueva Política Mediterránea en lo que respecta a los productos agrícolas es el siguiente: En el punto en que el desarme arancelario comunitario frente a España, partiendo de los niveles arancelarios del Acuerdo de 1.970, se iguale con los aranceles más ventajosos que tenían concedidos estos países (trigger-point) estos últimos seguirán el mismo ritmo de descreste previsto para los productos españoles, si bien esta preferencia comercial está encuadrada en el marco de un contingente arancelario comunitario, es decir, sólo para un volumen determinado. Por encima de las cantidades fijadas para cada producto y país en la Nueva Política Mediterránea, entra en funcionamiento el gravámen mediante un arancel que:

- \* es el que le correspondía en los Acuerdos bases que tenían suscritos los P.T.M. con la Comunidad en el tratamiento preferencial otorgado a los productos en cuestión.

- \* en el caso de que los productos sean de «nueva concesión» en el marco de la Nueva Política Mediterránea, no habiendo recibido con anterioridad ningún tratamiento preferencial, será de aplicación la Tarifa Exterior Común (T.E.C.).

Como complemento a esta modalidad de desarme arancelario hay una segunda característica específica de la

Nueva Política Mediterránea : el régimen especial previsto para la exportación de cinco productos muy sensibles desde el punto de vista español: tomates frescos, naranjas, clementinas y mandarinas, limones y uvas. Este régimen especial consiste en la eventual concesión comunitaria de modulación del precio de entrada a partir de 1.990 - inicio de la segunda fase de la adhesión española en el sector hortofrutícola- el interés de este régimen es claro, ya que disminuye la posibilidad de incurrir en tasas compensatorias, mecanismo clave en la defensa de este sector comunitario frente al exterior (2).

En definitiva, los parámetros claves que pasarán a determinar los flujos comerciales de exportación de productos hortofrutícolas originarios de P.T.M. hacia la Comunidad son:

- \* las cantidades contingentadas para disfrutar de un arancel nulo por parte de la Comunidad, a éste respecto la N.P.M. otorga una mayor flexibilidad al surgir el concepto de «cantidad de referencia», modalidad que

---

<sup>2</sup> Debe tomarse en cuenta que el otorgamiento de un trato preferencial arancelario no permite, es sí mismo, la obtención de una ventaja en el precio mayorista del producto originario del país beneficiado en el interior de la Comunidad, dado que el precio mínimo de importación en el mercado comunitario viene determinado por la agregación del precio de referencia más el derecho arancelario. La ventaja radica en que el país exportador podrá marcar un precio superior para su producto, exactamente por la diferencia de la rebaja arancelaria, sin que ello repercuta en el precio final en el mercado comunitario, precio mínimo a la importación que debe ser respetado por todos los países exportadores. Por consiguiente, la modulación de los precios de referencia constituye una concesión de suma importancia para los P.T.M.

puede resultar mucho más flexible que el mero contingente arancelario.

\* la eventualidad o automatismo de la concesión de la modulación del precio de entrada.

De los bloques de derogaciones anteriormente expuestos se deduce un tratamiento preferencial por parte de la Comunidad hacia los países terceros menos desarrollados : países A.C.P., países mediterráneos y países en vías de desarrollo beneficiarios del Esquema de preferencias generalizadas. En contraposición, la C.E.E. no otorga concesiones especiales en materia agrícola a los países industrializados, salvo las consolidadas en el marco de negociaciones del G.A.T.T., si bien existen derogaciones puntuales hacia ciertos países desarrollados, caso de las importaciones de mantequilla y de la carne de ovino originarias de Nueva Zelanda, para las que se otorgan reducciones en los prélèvements y en los derechos de aduana del arancel común; no obstante, las cantidades importadas se ven sujetas a la contingentación y a los denominados acuerdos de autolimitación de exportaciones.

Estas concesiones preferenciales han sido, con todo, objeto de aceradas críticas (Donges, 1.984; Bergmann y Baudin, 1.989), en base a los siguientes elementos de juicio.

\* Su carácter restrictivo : Las importaciones agrarias que gozan de franquicia están sujetas a plafonds o al compromiso de autolimitación de exportaciones en numerosas casos. En otras, se abren calendarios en la aplicación del régimen preferencial (caso de los productos hortofrutícolas). Con carácter general, la C.E.E. se ha reservado el derecho de adoptar medidas de salvaguardia en el caso de que las importaciones competitivas se vean sensiblemente incrementadas.

\* Su carácter discriminatorio: La concesión de preferencias hacia determinadas áreas geográficas supone la discriminación automática del resto de países que, bien reciben un tratamiento preferencial más limitado, o que no reciben ningún tipo de concesión. Un ejemplo que suele ser esgrimido a efectos de ilustrar esta situación es la Convención de Lomé, dado que las preferencias otorgadas bajo su amparo a los productos alimenticios tropicales- azúcar, café y cacao- contraen una clara discriminación hacia los países latinoamericanos no signatarios.

Este carácter discriminatorio de este tipo de tratamiento preferencial ha servido para ahondar las diferencias en el bloque de países menos desarrollados cuyos intereses resultan, por otra parte, bastante heterogéneos. Así, en la Ronda Tokyo (1.973-1.979) los países integrantes de la Convención de Lomé se

opusieron a una profundización en la mejora del tratamiento arancelario a los productos tropicales ofertado por la Comunidad en el marco del sistema de preferencias generalizadas.

\* Responder a los intereses de la Comunidad en campos diferentes al estrictamente agrario, en la promoción de sus corrientes comerciales de bienes y servicios hacia estos mercados.

Con independencia de las anteriores consideraciones, lo cierto es que, salvo en lo referente al capítulo de oleaginosas- proteaginosas y productos sustitutivos de los cereales, estas concesiones preferenciales son de carácter marginal, en tanto que las mismas no afectan de forma especialmente gravosa a los productos que se consideran el cuerpo central en la articulación del proteccionismo de la política agrícola común, las denominadas producciones de la zona templada (cereales, productos lácteos y carnes). Para estos productos, como ya tuvimos ocasión de reseñar en el segundo capítulo, se les otorga el doble mecanismo de exacciones variables reguladoras- restituciones a la exportación en las relaciones de intercambio con el exterior (ver cuadro sinóptico anexo) tan sólo el caso del azúcar, otro de los denominados productos centrales, constituye en realidad una concesión con peso real en el trato preferencial otorgado a los países con menores niveles de desarrollo.

Si se toma en cuenta que el grupo de países productores y exportadores de la zona templada comprende, a parte de la C.E.E., a los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica, no resulta extraño que la mayor parte de los conflictos comerciales mantenidos por la Comunidad en materia agraria haya sido con los anteriores países y, muy especialmente, con el primero de los citados. De esta forma, aunque Argentina y Brasil, países con menores niveles de desarrollo, poseen también un importante peso específico en este tipo de producciones, las relaciones exteriores de la P.A.C. con países con elevados niveles de desarrollo adquieren una dimensión privilegiada.



## CUADRO SINOPTICO VI.1.

Mecanismos de Relación con el exterior de las Organizaciones Comunes de Mercado.

### - Vino

Derechos de aduana «advalorem» y, adicionalmente, posibilidad de utilizar precios de referencia con la finalidad de que los productos importados alcancen en los mercados comunitarios precios no inferiores a los de orientación. Los zumos de uva cotizan una exacción reguladora sobre su contenido en azúcar. Los aranceles de aduana varían según el carácter preferencial de cada país. Necesidad de certificados de importación. Se contempla el recurso al tráfico de perfeccionamiento activo con franquicia que puede ser abolido si así lo requiriese la evolución de los excedentes.

Otorgamiento de restituciones a la exportación.

### - Frutas y hortalizas frescas

Derechos de aduana «advalorem» teniéndose que tomar en cuenta las concesiones de carácter preferencial. Adicionalmente, precio de referencia para cítricos, cerezas, ciruelas, manzanas, peras, albaricoques, pepinos, tomates, uva de mesa, calabacines, berenjenas, alcachofas, lechugas y escarolas.

Autorización de restricciones cuantitativas derivadas de normativas nacionales anteriores a la O.C.M.

Existencia de cláusulas de salvaguardia como consecuencia de la aplicación de la nueva política mediterránea, aprobada en 1.987; los derechos arancelarios realmente pagados por las frutas y hortalizas importados de los países mediterráneos se irán reduciendo progresivamente a partir de 1.988 al mismo ritmo que los productos procedentes de España y Portugal (finalización del período transitorio en 1.995).

No obstante, para la mayoría de los productos, la eliminación de los derechos se aplicará a determinadas cantidades (contingentes).

#### **- Frutas y hortalizas transformadas**

Derechos del arancel aduanero común «advalorem». Sólo se aplican precios mínimos de entrada en el caso de las pasas. Exacción reguladora sobre el contenido en azúcares para preparados y conservas.

Restituciones a la exportación para el contenido en azúcares.

En el caso de productos sin contenido en azúcar pueden otorgarse restituciones en función del volumen previsto de exportaciones.

Existencias de cláusulas de salvaguardia.

Necesidad de certificados de importación.

Prefijación de importaciones y suspensión del tráfico de perfeccionamiento activo si fuese necesario (franquicias).

- Aceite de Oliva

Exacciones reguladoras variables de importación con posibilidad de montantes compensatorios estimados en función de las subvenciones o primas otorgadas en los países de origen.

Necesidad de certificados.

Concesión de restituciones a la exportación.

- Semillas y Oleaginosas

Arancel aduanero común en función del grado de elaboración del producto. En el caso de las semillas oleaginosas el derecho es nulo.

Certificados de importación.

Restituciones a la exportación.

Posibilidad de utilizar cláusulas de salvaguardia.

- Cereales

Prélèvements (exacciones reguladoras variables) para los productos transformados de cereales. Estas exacciones se

componen de un elemento móvil o variable, en función de la exacción aplicable a la cantidad de cereal de base utilizado en la fabricación del producto elaborado, y de un elemento fijo (derecho advalorem) que representa una protección a la industria transformadora. Necesidad de certificados de importación. Concesión de restituciones a la exportación. Tanto las exacciones como las restituciones pueden diferenciarse en función de su origen o destino particular.

- Sector remolachero-azucarero

Exacciones reguladoras. Restituciones a la exportación. Necesidad de certificados de importación. Cláusulas de salvaguardia; posibilidad de exclusión del régimen de perfeccionamiento activo. Suspensión de importaciones en caso de perturbaciones. Existencia de un régimen de importación de azúcar preferencial para los países integrados en la Convención de Lomé y la República de la India.

- Tabaco

Importaciones gravadas por el arancel aduanero común.

Exacciones de derechos para los países A.C.P. y preferencias generalizadas, con contingentación, para algunos países y territorios de ultramar.

Prohibición expresa de restricciones cuantitativas.

Existencia de cláusulas de salvaguardia.

Posibilidad de restituciones a la exportación.

**- Algodón**

Derechos nulos y sin restricciones a la importación.

**- Lúpulo**

Derecho de aduana de la tarifa exterior común, derechos preferenciales a los países A.C.P.. Posibilidades de cláusulas de salvaguardia (medidas cautelares ante desequilibrios del mercado)

**- Plantas vivas y productos de la floricultura**

Derecho de aduana. Prohibición de restricciones cuantitativas salvo excepciones. Exportaciones: aplicación de precios mínimos de exportación para determinados productos. Posibilidad de aplicación de cláusulas de salvaguardia.

**- Sector de las semillas**

Derechos de aduana de la tarifa exterior común. No obstante

se establecen precios de referencia para el caso del maíz y el sorgo híbridos.

Estos últimos productos están sometidos a certificados de importación.

**- Leguminosas y forrajes**

**Leguminosas:** Los Estados miembros han de controlar, salvo excepciones, las importaciones de estos productos desde que estos son importados hasta que bien sean utilizados por las empresas, sin que puedan beneficiarse de las ayudas, bien sean reexportados. Las importaciones están sujetas a los derechos de aduana de la tarifa exterior común.

**Forrajes:** Aplicación de derechos de aduana de la tarifa exterior común. Posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia en el caso de perturbaciones de los mercados.

**- Leche y Productos Lácteos**

Exacciones reguladoras y restituciones a la exportación (previa solicitud de licencia).

Caso de concesiones aduaneras en el marco del G.A.T.T. la exacción queda regulada al nivel de derecho de aduana

consolidado en el G.A.T.T.. Existencia de tráfico de perfeccionamiento activo que puede ser suspendido si las consideraciones del mercado lo aconsejan. Prohibición de contingentes cuantitativos.

- Carne de Vacuno

Derechos de aduana de la T.E.C. más, en su caso, aplicación adicional de una exacción reguladora variable. En el caso de terneros de engorde la exacción reguladora puede ser disminuida total o parcialmente en base a los balances de aprovisionamiento establecidos por la Comisión, igual respecto a la carnes congeladas para las que se fija un contingente.

Existencia de acuerdos comerciales de importación, con derechos de aduana reducidos, así como la suspensión total o parcial de la exacción reguladora; estas reducciones arancelarias están consolidadas en el marco del G.A.T.T., de hecho la mayoría de las importaciones se acogen a regímenes preferenciales: A.C.P., balance de carne vacuno para industria, terneros para cebo y cuotas G.A.T.T..

Posibilidad de concesión de restituciones a la exportación.

- Ovino y Caprino

En el caso de animales vivos de razas selectas para reproducción, despojos, sebos y conservas de carne: derecho de aduana del arancel común. En el caso de razas no selectas: existencia de exacciones reguladoras.

Restituciones a la exportación. Existencia de certificados de importación y exportación. Existencia de regímenes especiales a derechos reducidos consolidados en el marco del G.A.T.T., materializados en los denominados acuerdos de autolimitación (derechos ad valorem). Existencia de acuerdos preferenciales. Existencia de medidas de salvaguardia con posibilidad de suspensión de las importaciones.

- Sector porcino

Exacciones reguladoras (diferencia entre el precio de oferta franco frontera y el precio esclusa). Existencia de montantes suplementarios en el caso de que el precio de oferta caiga por debajo del precio esclusa. En este último caso se aplican excepciones cuando los terceros países garantizan que sus exportaciones no se realizarán a precios inferiores al precio esclusa. Concesión de restituciones a la exportación previa concesión de certificados.

- Productos Avícolas

Igual que en el sector porcino.



- Mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas

Productos agrícolas transformados (P.A.T.) no sometidos a la P.A.C..

-Derecho advalorem que constituye un elemento fijo para la protección de la industria transformadora comunitaria. Existencia de un elemento móvil destinado a cubrir la diferencia entre los precios de los productos base de la C.E.E. y los precios de importación procedentes de los terceros países. En el caso de que estos productos tengan contenido en azúcares, se giran derechos adicionales sobre éste. Existencia de acuerdos preferenciales con terceros países.

-Existencia de restituciones a la exportación.

### VI.3 EL CONFLICTO DE INTERESES EE.UU.-C.E.E. EN MATERIA AGRARIA

Hasta bien entrada la década de los cincuenta, la atención concedida por las autoridades nortamericanas al mercado mundial fue tan sólo de carácter marginal (E.Reig 1.986). El núcleo principal de su política agraria radicaba en las bases del desarrollo de su sector primario y los mecanismos y niveles de sostenimiento de las rentas de sus agricultores. En consecuencia, no existía una preocupación esencial en torno a la cuestión de la liberalización del comercio agrario a nivel internacional.

Sin embargo, las percepciones estadounidenses a cerca de la importancia de sus intereses en el comercio internacional agrario fueron cambiando desde inicios de los sesenta. Dos son las causas explicativas de este cambio en sus posicionamientos:

\* La creciente vinculación entre su sector agrario y los flujos comerciales hacia el exterior.

Las exportaciones agrarias estadounidenses han seguido una progresión realmente notable. En el período 1.956-1.960 estas supusieron una media de 4.100 millones de dólares, significando el 22% de sus exportaciones totales y el 19,8% del valor nominal de su P.I.B. agrario. En el

promedio del período 1.981-1.985 el valor de las exportaciones alcanzó los 37.400 millones de dólares, lo que equivalía al 17,6% de sus exportaciones totales y al 42,4% del total de su P.I.B. agrícola. Conforme a últimos datos pertinentes a 1.989, las exportaciones agrarias alcanzaron en ese año un valor nominal de 40.000 millones de dólares, lo que supuso un excedente comercial agrario de gran importancia si se toma en cuenta el creciente déficit comercial de este país: 18.000 millones de dólares.

\* La cada vez más importante presencia de la Comunidad en el escenario agrario internacional.

Si bien los Estados Unidos apoyaron políticamente la creación de un ente supranacional netamente europeo su inquietud ante el contenido proteccionista de la organización común del mercado de los cereales demostraría de forma temprana sus temores en torno a la política agrícola común, viéndose confirmados plenamente los mismos conforme se ha ido desvelando el potencial productivo y el avance progresivo de la C.E.E. sobre terceros mercados.

El resultado de esta confluencia de factores ha desembocado en el conocido conflicto de intereses que, desde los inicios de los sesenta, han venido marcando las relaciones entre estas dos potencias comerciales en materia agraria. La mayor o menor acentuación de estas tensiones ha guardado una estrecha relación con los diversos altibajos del comercio agrario internacional, a través de las

fluctuaciones de la oferta y la demanda en los mercados mundiales.

El análisis de estos conflictos ha llegado a ser un tema clásico de estudio por parte de numerosos autores. Con independencia de este factor, la dedicación de un apartado a esta cuestión en el marco del presente trabajo se ve justificado por una serie de razones que pasamos a detallar a continuación.

- Como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente, la Comunidad ha desarrollado de forma acelerada las producciones típicas de las zona templada, gozando las mismas de los máximos niveles de protección que otorgan los mecanismos de la P.A.C. en las relaciones exteriores de las organizaciones comunes de mercado ; la «extraversión» de estos productos hacia el exterior debe chocar, lógicamente, con los intereses de otros países especializados en este tipo de producciones y, especialmente, con EE.UU., país que venía dominando tradicionalmente los mercados de exportación de estos productos. El comercio internacional agrario de productos templados ha devenido- empleando un término de corriente utilización en la teoría de las relaciones internacionales- en bipolar, de lo que se desprende la importancia del análisis de las relaciones que se suscitan entre las dos principales potencias hegemónicas.

- En la exposición de la influencia de los terceros países sobre la P.A.C. detallamos los diferentes canales a través de los cuales se puede ejercitar la misma : canales indirectos - modificaciones en los tipos de cambio y/o en los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales-; canales directos - presiones de carácter económico o político de variado signo- y canales institucionales de carácter internacional - O.C.D.E., G.A.T.T., U.N.C.T.A.D., entre otros-.

Un requisito esencial para culminar con cierto éxito el desarrollo de acciones de presión encuadrados en los denominados canales indirectos o directos, ó lo que es más importante, la mera posibilidad de poder utilizarlos, estriba en el poder económico de los países y en su cuota de participación en la oferta agraria mundial. No cabe duda que el único país que sigue reuniendo tales características son los Estados Unidos.

- Por otra parte, las diferentes Rondas del G.A.T.T. han estado dominadas por las tensiones comerciales entre ambos bloques comerciales, e igual circunstancia se puede afirmar respecto a una buena parte de las denuncias planteadas en el seno de este foro internacional.

- Finalmente, a las consecuencias de estas confrontaciones no son ajenas otros terceros países. Esto resulta particularmente cierto en el caso de los menos desarrollados. El incremento de las agriculturas de las

zonas templadas a un ritmo superior al que mantiene la demanda solvente tiende a deprimir los precios de los mercados mundiales de este género de productos, pudiendo resultar beneficiados en la satisfacción de sus necesidades de importación; en contrapartida, las acciones de estos dos bloques siembran de inestabilidad e incertidumbre las evoluciones futuras sobre precios y cantidades . De aquí se deriva la importancia que para esta clase de países tiene la evolución del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Los antecedentes históricos del enfrentamiento se remontan al inicio de los sesenta, cuando recién constituida la Comunidad se suscitó la cuestión de las contrapartidas que, de conformidad con el artículo 24.6 del G.A.T.T., deben de otorgar los países que constituyen o amplían una unión aduanera a las restantes partes contratantes como compensación por las pérdidas de mercados que se derivan de su puesta en marcha.

Las concesiones se concretarían en la entrada libre en el mercado comunitario de las semillas, tortas de soja, otros productos oleaginosos y el algodón, pero, en contrapartida, no obtuvieron la garantía en el acceso para los productos centrales de las P.A.C. afectados por una exacción reguladora variable, mecanismo que constituía uno de los basamentos fundamentales de ésta política comunitaria.. La Ronda Dillon (1.960-1.961) concluyó, de esta forma, en un equilibrio inestable. La Comunidad obtuvo

un respiro momentáneo en el cuestionamiento de los prélèvements y los EE.UU. arrancaron una importante contrapartida como se demostraría con el paso del tiempo - la base de las exportaciones de este país hacia la Comunidad son las semillas oleaginosas y los cereales-; no obstante, los EE.UU. expresaron en las conclusiones de la Ronda que seguían manteniendo derechos insatisfechos en el caso del trigo duro, trigo blando, maíz, sorgo, arroz y carne de pollo.

De hecho, las compensaciones recogidas en el citado art.24.6 del G.A.T.T. han surgido a la luz con cada nueva ampliación comunitaria. Así, con la primera ampliación de 1.973- incorporación a la Comunidad de Irlanda, Dinamarca y Gran Bretaña- la Comunidad aceptó, sin ningún tipo de contraprestación, una pérdida neta en derechos de aduana valorada en aquellos momentos en unos 45 millones de dólares. Ese año fue particularmente importante por la presión ejercida por los Estados Unidos a través del embargo sobre las exportaciones de soja, exponiendo la dependencia comunitaria de las importaciones de este tipo de productos.

La firma del Tratado de Adhesión de España y Portugal a la Comunidad vovería a traer a colación las disputas en torno a las compensaciones reclamadas por EE.UU. De hecho, este país establecería como represalia la contingentación de productos originarios de la Comunidad y la posterior descongelación de derechos consolidados en el G.A.T.T. por

un montante aproximado de unos 624 millones de dólares, medida ésta última que debía comenzar a entrar en vigor a partir del 1 de julio de 1.986. La respuesta de la Comisión consistió en la adopción de «medidas equivalentes», consistentes en un aumento en la misma proporción que las aplicadas por Estados Unidos sobre los derechos de aduana de tres productos norteamericanos importados por la C.E.E.: arroz, trigo y gluten de maíz. Tras el acuerdo parcial por el que la Comunidad se comprometía a la importación de 1,4 millones de toneladas de maíz y sorgo a prélèvement reducido, siendo deducibles las cantidades importadas de productos sustitutivos de cereales, se ultimó un acuerdo «final» en enero de 1.987, concretado en el compromiso de importación anual por parte española de dos millones de toneladas de maíz y de productos sustitutivos de cereales y 300 mil toneladas de sorgo. Como parte de las compensaciones, la Comunidad rebajó los aranceles a 24 productos industriales originarios de aquél país.

Los otros tres frentes de permanente conflicto entre la Comunidad y Estados Unidos han venido siendo las restituciones o subvenciones comunitarias a las exportaciones de sus productos, las ayudas de la C.E.E. a la producción y a la transformación y las ventajas otorgadas a los países mediterráneos en el marco de la política mediterránea de la Comunidad. En contraréplica, la C.E.E. ha venido argumentando que el sistema de precios-objetivo y de "deficiency payments", que constituyen el eje central del sostenimiento de las rentas agrícolas de la



política agraria norteamericana (<sup>1</sup>), contraen efectos indirectos sobre las exportaciones de productos agrarios norteamericanos al incentivar su producción. Por otra parte, los exportadores norteamericanos no están exentos de mecanismos de ayuda a la exportación: concesiones fiscales en los ingresos por exportación, créditos para la compra de sus productos a los países en vías de desarrollo, garantías para los créditos destinados a fomentar la exportación a cargo de la Corporación del Credito de Mercancías (Commodity Credit Corporation).

No obstante, es apreciable un desplazamiento del punto focal de las preocupaciones norteamericanas desde la cuestión del acceso al propio mercado interno comunitario (cuestión de los prélèvements) en la década de los sesenta, hacia las subvenciones a las exportaciones comunitarias (restituciones), en la década de los ochenta. Este cambio

---

<sup>1</sup> Los mecanismos básicos de sostenimiento de los precios a sus productores que, tradicionalmente, ha venido empleando la política agraria norteamericana a través de sus correspondientes leyes agrarias son:

- concesión de préstamos de cosechas garantizados sobre mercancías. Si el precio de mercado cae por debajo del precio de sostenimiento (loan rate), el agricultor puede devolver el préstamo abandonando su mercancía al organismo de intervención (C.C.C.)

- para los productos más importantes, en el marco de programas gubernamentales, se establece el mecanismo de deficiency payments, cubriendo la diferencia entre el precio objetivo (target price) y el precio medio de mercado.

- préstamos sobre las cantidades congeladas en almacenes por el valor de las mercancías y los costes de almacenamiento. Para una profundización del conocimiento del modelo agrario estadounidense pueden consultarse los trabajos de D.Fernández Navarrete : «El Modelo agrario de Estados Unidos, algunas características del mercado». Revista I.C.E., marzo 1.989. y «El Modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU». Revista del Instituto de Estudios Económicos N°4. 1.987.

de enfoque, subrayado por Michel Petit (1.986), no es independiente del difícil contexto en que se ha venido desenvolviendo el comercio internacional agropecuario en este último decenio, desencadenando una acentuada lucha por la obtención de nuevos mercados exteriores, y a la cada vez más importante presencia de las producciones comunitarias, situación a la que, sin ninguna duda, han contribuido las restituciones comunitarias a la exportación.

En efecto, si la Ronda Dillon (1.960-1.961) contrajo, tal y como expusimos más arriba, un equilibrio en la confrontación tras las cesiones efectuadas por la Comunidad, principalmente en el sector de las oleaginosas, recién terminada esta Ronda de negociaciones se suscitó la conocida «guerra del pollo», lo que pondría en entredicho la solución encontrada al conflicto entre ambas partes.

Como expone E.Reig (1.986), las exportaciones de pollo y huevos no constituían una partida importante en el comercio exterior norteamericano, pese a que había obtenido una rápida progresión en su crecimiento durante los años cincuenta y primeros sesenta. No obstante, por fuera de un conflicto tan localizado como era este, se encontraba subyacente la cuestión de los derechos variables a la importación y las apetencias norteamericanas en encontrar un boquete en el mismo. Muy sucintamente, el origen del conflicto radicó en los perjuicios esgrimidos por Estados Unidos por las pérdidas de sus exportaciones hacia el mercado de la República Federal Alemana (su principal mercado importador) como consecuencia de la sustitución de

los derechos consolidados en el G.A.T.T. por el más restrictivo mecanismo de los prélèvements. Tras el fallo de un panel de expertos del G.A.T.T., la Administración norteamericana desencadenó sus represalias incrementando sus aranceles sobre productos originarios de la Comunidad con la finalidad de compensar el volumen financiero que , según sus estimaciones , habían perdido.

La Ronda Kennedy, desarrollada en el período 1.964-1.967, un año antes de que se ultimase la unión aduanera de la Comunidad, volvería a estar marcada por los ataques de EE.UU. hacia el sistema de exacciones reguladoras variables, ocupando las cuestiones agrarias un papel central en el desarrollo de las negociaciones.

La posición de la Administración norteamericana sobre las cuestiones agrícolas fué clara y concisa: los productos agrícolas se debían sujetar al mismo marco reglamentado en el G.A.T.T. en referencia a los productos industriales. Las únicas barreras comerciales a ser instrumentadas por las correspondientes políticas internas deberían de ser los derechos arancelarios, cuyo nivel podría ser objeto de discusión en el marco de futuras nuevas rondas. Así pues, aparecía claramente definida la pretensión estadounidense, avalada por los poderosos grupos de presión agroalimentarios, de conseguir un desmantelamiento del sistema de las exacciones reguladeras variables, el cual se interpretaba como un claro instrumento distorsionador de las corrientes «normales» de los flujos comerciales de los

productos agroalimentarios, estirilizando los avances de productividad obtenidos por los países competidores. La firme convicción de EE.UU. en sus propias ventajas comparativas en el comercio internacional agrario se encontraba subyacente en la defensa de ésta posición.

Naturalmente, la Comisión defendía unas posiciones diametralmente opuestas. El plan estratégico de la Comunidad se engarzaba sobre los dos siguientes ejes:

- La conformación de acuerdos internacionales para los principales productos agrícolas objeto de tráfico internacional (Plan Baumgartner-Pisani). El objetivo fundamental de estos acuerdos estriba en la estabilización de los mercados internacionales mediante la fijación de una horquilla de precios mínimos y máximos que debían ser respetados por los diferentes Estados en sus transacciones exteriores; con la finalidad de garantizar este fin se podrían constituir Stocks nacionales de los productos en cuestión bajo coordinación internacional. Este plan mereció el recelo estadounidense, acusando a la Comunidad de querer trasplantar a nivel mundial su burocratizado y complejo modelo de gestión y organización de los mercados agrarios.

- la necesidad de tomar en cuenta todas las medidas derivadas de las correspondientes políticas nacionales en sus repercusiones distorsionadoras sobre los mercados mundiales y no tan sólo el mecanismo de exacciones reguladoras variables. Esta propuesta globalizadora llevaba

aparejada la necesidad de un desarrollo metodológico capaz de sintetizar el apoyo brindado por cada política nacional a sus agricultores. Una vez determinados los indicadores sintéticos de apoyo se podrían establecer compromisos en el seno del G.A.T.T. respecto a sus niveles máximos; ulteriormente, en futuras negociaciones, se podrían establecer compromisos respecto a la graduación en su desmantelamiento. En concreto, la propuesta de la Comisión estribaba en el logro de un acuerdo sobre el congelamiento de estos niveles por un período de tres años, renegociándose los mismos con posterioridad a este plazo temporal.

La ventaja que brinda este mecanismo es muy clara, los diferentes países pueden escoger tanto el tipo de mecanismos que desean desarrollar en el sostenimiento de sus agriculturas como el nivel de intensidad- ponderación- con el que desean dotar a los mismos, lo cual redundaría en unos amplios márgenes de flexibilidad en el diseño de sus correspondientes políticas agrarias internas. Los países que arbitrasen subvenciones a la exportación deberían tomar en cuenta sus compromisos de cara a los niveles máximos, con lo que las medidas destinadas a la incentivación de la oferta resultaban penalizadas en la misma medida que los instrumentos destinados a la defensa de los mercados internos. A estos efectos podía ser arbitrado un incremento proporcional en las exacciones reguladoras sobre aquellos países que por el arbitrio de subvenciones a la exportación sobrepasasen los niveles aceptados.

A parte de lo ingenioso de la propuesta, creemos que su importancia debe ser debidamente ponderada cuando, ulteriormente, se ha venido a acusar de forma frontal a la Comunidad por el crecimiento de sus restituciones a la exportación. La no aceptación de este indicador sintético dejó, en alguna medida, las manos libres a la Comisión en el recurso de éste mecanismo.

Con posiciones tan dispares no es extraño que la Ronda obtuviese nimios resultados, se consolidaron los derechos nulos del gluten de maíz, importante sustitutivo de los cereales en la alimentación ganadera, como nueva cesión comunitaria, y se estableció un acuerdo internacional sobre los precios del trigo, de validez bastante efímera.

Irónicamente, el principal resultado de la Ronda fue la renovación de la fragilidad de las exacciones reguladoras variables como instrumento plenamente legitimado en el seno del G.A.T.T., la espada de Damocles se seguía cerniendo de esta manera sobre un mecanismo que, no poseyendo ningún estatus legal al interior del articulado de este organismo internacional, no puede ser puesto en cuestión de forma legal por parte del resto de negociadores.

La Ronda Tokyo (1.973-1.979) pondría de manifiesto la influencia del contexto macroeconómico internacional en general y el del comercio mundial agrario, en particular, sobre el ánimo de los negociadores.

La década de los setenta vendría marcada por el fuerte nivel inflacionista registrado por la economía mundial, la ruptura del sistema monetario diseñado en Bretton Woods y por los intentos de cartelización de varios mercados de materias primas, siendo culminado con éxito el referente al petróleo.

Los productos agrarios no fueron una excepción en la tendencia inflacionista, experimentando una notable elevación en el período 1.972-1.974, lo que suscitó graves preocupaciones en torno a un tema tan sensible para los diferentes países como es la seguridad en el abastecimiento alimentario.

De hecho, la P.A.C. vivió durante este período una curiosa inversión en el funcionamiento normal de sus mecanismo básicos, al establecerse impuestos sobre las exportaciones y subsidios a la importación de ciertos productos (caso del azúcar), al tiempo que se flexibilizaban los mecanismos de intervención a fin de facilitar los excedentes a precios reducidos a instituciones y organismos de carácter internacional.

El nuevo contexto económico internacional resultó muy favorable para las exportaciones agrarias. De hecho la década de los setenta fue francamente propicia para el crecimiento de las exportaciones estadounidenses, con lo que existía un clima propicio para el relajamiento de las tensiones entre los dos principales interlocutores

comerciales en esta nueva ronda que se marcaba el objetivo de un esfuerzo en la eliminación de las trabas al comercio de los productos agrarios.

Las posiciones de la Comisión son ya bien conocidas: no negociabilidad de los principios y mecanismos informadores de la política agrícola común y reiteración en la necesidad de lograr una estabilización de los mercados internacionales a través de un ambicioso plan de acuerdos comerciales por productos, lo que suponía el rescate del ya mencionado Plan Baumgartner-Pisani.

Por su parte, Estados Unidos volvió a incidir en la necesidad de liberalizar el comercio agrario, pero su punto focal de interés se desplazó desde el desmantelamiento del sistema de las exacciones reguladoras variables, núcleo de discusión de las dos anteriores rondas, hacia las subvenciones a las exportaciones. En este sentido, concentraron sus esfuerzos en el establecimiento de un código de tipo multilateral que reglase de forma más concisa la concesión de subsidios a las exportaciones agrícolas y la autorización, más flexible, de medidas de retorsión en contrarréplica de la utilización de subsidios a la exportación no autorizados. Respecto al plan de acuerdos comerciales por productos, reiteraron su oposición al mismo por considerarlo que iba en contra de una auténtica liberalización de los mercados agrarios, limitando, paralelamente, la autonomía de las políticas internas nacionales. Por último, en contra de los intereses



comunitarios, se defendía la necesidad de considerar globalmente las cuestiones agrarias con las industriales en el juego de ofertas y contraofertas implícito en las negociaciones..

Los resultados de la Ronda Tokyo se concretaron en la firma de acuerdos multilaterales sobre el comercio de carne bovina y productos lácteos para lograr la estabilización de estos mercados. Sin embargo, pese a que la Comunidad consiguió establecer un compromiso para llegar a un acuerdo sobre los cereales, este no fructificó por la oposición demostrada por los países en vías de desarrollo respecto al mismo.

El otro logro, que venía a satisfacer parcialmente las demandas estadounidenses, consistió en la aprobación de un Código de Subsidios y Derechos Compensatorios que precisaba con mayor claridad la interpretación de los siguientes artículos del G.A.T.T. :

\* VI (derechos antidumping y derechos compensatorios), XVI (sobre la eliminación de las subvenciones a la exportación) y XXIII (regulación sobre la solución de diferencias entre los Estados signatarios del G.A.T.T.) <sup>(2)</sup>.

---

<sup>2</sup> Un acertado examen de la regulación jurídica de las subvenciones por el G.A.T.T. puede ser consultado en el artículo de P.A.Messerlin «Subvenciones públicas a la industria y agricultura y derechos compensatorios». Revista Información Comercial Española N° 646. Junio 1.987.

Sucintamente, el objetivo del Código consiste en garantizar que la utilización de subvenciones por parte de un signatario no perjudique los intereses comerciales de otros países y que las medidas compensatorias que pueden instrumentarse en contestación a la utilización de subvenciones no autorizadas no den lugar a una mayor obstaculización del comercio internacional. Los signatarios se comprometen a no subvencionar las exportaciones de productos manufacturados y minerales y a limitar las subvenciones que dirigen a los productos agrícolas, pesqueros y forestales. El Código precisa con mayor rigor la regla del G.A.T.T. - art. XVI sección B- por la que las subvenciones agropecuarias no deben distorsionar la proporción equitativa que le corresponde al país en cuestión sobre el comercio mundial (<sup>3</sup>). Por otra parte, para que sea aplicable la instrumentación de derechos compensatorios, se establece el requisito de que el Estado signatario demuestre que las importaciones subvencionadas son el factor determinante de los perjuicios ocasionados sobre sus sectores productivos. Sin embargo, la mayor innovación del código consistió en la incorporación de un mecanismo de consultas previas para la solución de las discrepancias que se pueden establecer entre los

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de aplicación práctica del principio de la regla de participación equitativa vendría dado por el compromiso de la Comunidad, en 1.982, de limitar las exportaciones de trigo comunitarias a una cuota del 14% del mercado mundial, que, según su propia interpretación, constituía su cuota equitativa. En realidad, esta cesión comunitaria se efectuó en el marco de conversaciones informales con EE.UU., sin que tuviese un reconocimiento oficial. En 1.985 la Comisión rompió este compromiso unilateral cuando los precios del mercado mundial se acercaron al nivel del precio de intervención comunitario.

signatarios y la posibilidad de sustituir los derechos compensatorios por compromisos voluntarios de precios.

Las conclusiones de la Ronda Tokyo abrieron la esperanza de un periodo de paz en los conflictos EE.UU.-C.E.E. a través de un acuerdo tácito por el que la administración norteamericana no volvería a poner en tela de juicio los principios y principales instrumentos de la P.A.C., siempre y cuando los europeos se comprometiesen a moderar el uso de las restituciones a la exportación (Michel Petit, 1.986). Esta parecía ser la posición final de EE.UU., recogida en la carta girada por el secretario de Estado norteamericano, Sr. Strauss, dirigida al Sr. Gundelach, vicepresidente de la Comisión en ese momento.

La década de los ochenta pondría en rápido cuestionamiento la estabilidad del anterior acuerdo informal, contemplando un resurgimiento de las tensiones. El contexto recesivo, la crisis de la deuda externa y la consecuente pérdida de capacidad adquisitiva de los países endeudados contrajo una notable contracción del comercio internacional agrario. Así pues, se reavivó la lucha por terceros mercados y, consecuentemente, las fricciones C.E.E.-EE.UU. experimentaron una notable reactivación: acusaciones de EE.UU. contra las restituciones comunitarias a los productos transformados de cereales, cuestionamiento de las ayudas a las industrias de transformación de conservas de frutas y reclamaciones de compensación por el tratamiento preferencial otorgado a los cítricos de países

terceros del área mediterránea, constituyen claros exponentes de la escalada de las tensiones.

Sin embargo, la línea estratégica de la posición estadounidense se rigió por un ataque frontal hacia las restituciones comunitarias a las exportaciones, como demuestra la actitud manifestada por la delegación norteamericana en la reunión de ministros convocada por el G.A.T.T. en noviembre de 1.982 y las subvenciones otorgadas por la Administración de aquél país para la venta de un millón de toneladas de harina a Egipto, tradicional mercado francés de este producto. Las amenazas se extendieron al posible desalmacenamiento de sus existencias de productos lácteos en los mercados mundiales.

En octubre de 1.982 se anunció la voluntad, por parte de EE.UU., de desarrollar un programa de créditos mixtos a la exportación, mediante la combinación de las garantías de crédito a la exportación (G.S.M.102) y de créditos con un tipo de interés nulo, mecanismos que habían venido constituyendo el eje central del fomento de las exportaciones agrícolas americanas. La dotación de los mismos ascendió en ese mismo año a mil millones de dólares, de los cuales más de la mitad fue destinado a la subvención de las exportaciones de trigo. Los mercados mediterráneos de la Comunidad fueron el objetivo principal del desencadenamiento de la amplia operación de exportaciones subvencionadas.

En la reunión ministerial celebrada a mediados de 1.983 se llegó al acuerdo de constituir un grupo bilateral con la misión de llegar a un acuerdo en la interpretación de las normas del G.A.T.T. en lo relativo a las subvenciones. Tras el fracaso de estas reuniones ambas partes concluyeron retomar las discusiones sobre este tema en el marco multilateral del Comité Agrícola del G.A.T.T. sin que tampoco fructificase ningún acuerdo al respecto.

Los conflictos serían ya continuos en años sucesivos. Una atención particular merece el originado por las propuestas de reforma de la P.A.C. presentadas por la Comisión en julio de 1.983 cuyo contenido será objeto de un tratamiento diferenciado en otro apartado de este trabajo.

En concreto, las propuestas de la reforma incluían dos medidas, desde nuestro punto de vista esenciales para el logro de una política comunitaria más coherente y equilibrada a la vista de las negativas consecuencias derivadas del desequilibrio existente en el proteccionismo comunitario a los cereales V.S. oleaginosas, productos sustitutivos de los cereales en la alimentación ganadera: la limitación de las importaciones de subproductos del maíz (corn gluten feed) y la propuesta relativa al establecimiento de un impuesto sobre el consumo de materias grasas distintas de la mantequilla.

Finalmente, estas propuestas no encontraron materialización en la reforma de la P.A.C. instrumentada en

1.984, tanto por las fuertes presiones adoptadas por la Administración norteamericana, con la amenaza de retorsiones sobre las exportaciones comunitarias de productos vitivinícolas efectuados a sus mercados, como por las fuertes disensiones internas existentes entre los países miembros, dado que la adopción de esta medida podía dañar gravemente las estrategias agroalimentarias de algunos de ellos.

Tras la apuesta estadounidense por el programa de retirada de tierras cultivadas (payments in Kind) desarrollado a partir de 1.983 como respuesta a la crisis de rentas y crisis financiera que venía experimentando el sector agrario, programa que se develó extremadamente costoso- más de 10.000 millones de dólares en 1.984- recibiendo, por otra parte, fuertes críticas por sus efectos sobre las industrias suministradoras de insumos a la agricultura, la Ley agrícola de 1.985 (Food Security Act) dió lugar a la entrada en funcionamiento del Bonus Incentive Commodities Export Programm (B.I.C.E.P.), pese a que se habían suscitado fuertes resistencias en torno al mismo. En concreto, se estimaba que su inclusión podía debilitar las posiciones norteamericanas en las negociaciones internacionales en las que los Estados Unidos mantenían una clara posición en favor de la supresión de las subvenciones a las exportaciones.

Concebido como una respuesta a las restituciones a las exportaciones comunitarias, este programa recibió una

dotación de unos mil millones de dólares en tres años (1.985-1.987) para subvencionar las exportaciones hacia mercados tradicionales de exportación de la Comunidad.

Si el desarrollo de este instrumento encarnaba un ataque frontal contra los intereses comunitarios en sus mercados externos, la depreciación de la moneda estadounidense iniciada en la primavera de 1.982, en contraposición a la tendencia observada durante el período 1.982-1.985, vino a agravar el peligro de una sobrepresión sobre los recursos financieros presupuestarios de la Comunidad. De hecho, si bien las exportaciones comunitarias hacia terceros mercados parecen haber resistido el embate, incrementando incluso de forma moderada su participación en el total del comercio mundial, los gastos F.E.O.G.A. en concepto de restituciones a la exportación experimentaron un acusado crecimiento, pasando de 6.619 millones de ecus en 1.984 a 9.928,8 millones de ecus en 1.988.

La nueva Ley agraria para el período 1.991-95, adoptada el 16 de Octubre por el Congreso, mantiene, básicamente, las líneas directrices de la Ley de 1.985, dados los buenos resultados demostrados por la misma. En lo que concierne a las subvenciones a la exportación se da continuidad al programa de Fomento de las Exportaciones (Export Enhancement Programme, E.E.P.) sin imponerse límites ni coberturas específicas para el mismo, lo que parece resultar un claro indicador del futuro recurso generalizado del programa. La

única limitación será de carácter presupuestario (\*). Así, ya en la presentación del proyecto de ley efectuada el 8 de febrero de 1.990, el Sr. Yeutter, Secretario de Estado de Agricultura, dejó claro que el objetivo del mismo era reforzar la influencia negociadora de los Estados Unidos en la Ronda Uruguay. Esta declaración, que entra en contradicción con la sección C (111) del Compromiso de Congelación (Standstill Commitment) de 1.986, en la que se estipula que las partes no podrán adoptar medidas de carácter comercial para mejorar su posición negociadora, demuestra la posición de la Administración norteamericana de seguir presionando presupuestariamente a la Comunidad a través del arma de las subvenciones.

#### VI.4. LA RONDA URUGUAY Y EL PROTECCIONISMO AGRARIO

Ciertamente, los resultados obtenidos por el G.A.T.T. en relación a las cuestiones agrarias no se pueden juzgar de excesivamente brillantes a la vista de los resultados obtenidos en anteriores Rondas negociadoras. A ello han contribuido diversos factores.

---

\* Al programa E.E.P. hay que aunar la continuidad en la aplicación del Targetted Export Programms, el Export Credit Guarranted y el V.P.L. 480 (ayuda alimentaria y venta de excedentes). No obstante, la nueva Farm Bill ha sido calificada de austera, en línea directa con la crisis presupuestaria que atraviesan actualmente los Estados Unidos. En concreto la ley contempla un descenso del 25% de las ayudas a la agricultura norteamericana en el período 1.991-1.995, permitiendo unos ahorros de 13.600 millones de dólares. Más de la mitad de estos ahorros procederán del nuevo programa «Triple base», basado en la reducción en un 15% de las superficies de las tierras cultivadas que pueden beneficiarse de los precios de apoyo federales.



- Las propias limitaciones del Acuerdo General. : la falta de ratificación de la carta de la Habana, por la que se debería haber creado la Organización Internacional de Comercio, tras la Conferencia de 1.948 sobre Comercio y Empleo convocada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, impidió la consecución de una estructura internacional especializada en cuestiones comerciales similar a las creadas en el caso del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El Acuerdo General que vió la luz como un mecanismo de naturaleza meramente transitoria, teniendo como objetivo concreto evitar que las rebajas arancelarias pactadas resultaran desvirtuadas por el comportamiento de los Estados, se convirtió, de esta forma, en el único e insuficiente instrumento multilateral de cara al propiciamiento de la liberalización de los intercambios mundiales.

De hecho, mientras que los conflictos en materia agraria han marcado las relaciones bilaterales entre las dos principales potencias hegemónicas en el comercio internacional, no ha ocurrido lo mismo en sus relaciones interindustriales si obviamos casos puntuales y de baja entidad - acero, textil,...- en relación a los volúmenes totales de intercambio.

- La especificidad del sector agrario.: Si bien las limitaciones del G.A.T.T. pueden ser aducidas a la hora de

evaluar los escasos progresos obtenidos en la liberalización del comercio agrario internacional, las mismas debían de resultar igualmente válidas en el caso de otros sectores productivos; sin embargo, los avances obtenidos en materia de intercambios de bienes industriales vienen a cuestionar, en alguna medida, la anterior aseveración.

En realidad, el comercio agrícola siempre se ha caracterizado por un fuerte intervencionismo gubernamental por parte de los países desarrollados que, a cambio, se muestran más ilusionados por facilitar los intercambios en otras áreas. La defensa de la especificidad del sector se ha alzado como el principal argumento en la instrumentación de las políticas agrícolas internas. Objetivos tales como asegurar el autoabastecimiento de bienes alimenticios, la defensa de la renta de los agricultores y del empleo agrario, la inestabilidad y fragilidad que caracterizan a los intercambios de productos agropecuarios y la influencia de determinados componentes políticos constituyen el complejo entramado sobre el que se edifica la aludida especificidad del sector.

Una concreción clara de todo esto viene dada por el especial «status» que tiene la agricultura en el sistema del comercio internacional. Como expone S.Targermann: «la

agricultura se encuentra dentro del G.A.T.T. pero fuera de las reglas» (1).

En efecto, el tratamiento específico que recibe el sector al interior de la normativa del G.A.T.T. resulta bastante sintomático. A parte de las derogaciones y excepciones existentes respecto al acceso a los mercados, existe todo un abanico de medidas sobre las que el Acuerdo no posee ninguna cobertura jurídica- aranceles no consolidados, prélèvements, precios mínimos de las importaciones, acuerdos voluntarios de restricción a las importaciones- o que, simple y llanamente, escapan a su disciplina eficaz- restricciones cuantitativas-. Otro caso claro viene dado por el hecho de que Estados Unidos haya venido disfrutando desde 1.955 de los denominados waiver que les permiten la imposición de cuotas a las importaciones en el caso de que estas puedan poner en peligro sus programas internos, y ello con independencia de cualquier acuerdo internacional vigente.

Cuando se llegan a determinados acuerdos esenciales para el arbitrio de los conflictos, estos se muestran bastante ineficaces, exponiendo el difícil juego de pesos y contrapesos que dió lugar a su origen. Este es el caso del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios aprobado a resultas de la Ronda Tokyo, en la actualidad se sigue suscitando el problema de la interpretación de los

---

<sup>1</sup> Stefan Tangermann: « liberalización del comercio de los productos agrícolas de las zonas templadas». Revista de Información Comercial Española. Núm. 646. Junio 1.987 (pág. núm 115).

artículos VI (derechos antidumping y derechos compensatorios), XVI (subvenciones a la exportación) y XXIII (solución de diferencias).

En última instancia, los Estados miembros han venido socavando la escasa fuerza jurídica del Acuerdo a través de acciones unilaterales- caso patente de este tipo de actuación son las acciones de represalia unilateral permitidas por la sección 301 de Ley Estadounidense de Comercio de 1.988- o, simple y llanamente, se han decantado por el desarrollo de esquemas de negociación de carácter bilateral.

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que en septiembre de 1.986 se celebró en Punta del Este (Uruguay) una reunión de las partes contratantes del G.A.T.T. a nivel ministerial para el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales con el objetivo de eliminar el proteccionismo y lograr una mayor liberalización del comercio internacional. Esta nueva Ronda surgió a iniciativa de Japón y de los Estados Unidos, mostrando inicialmente la Comunidad escaso entusiasmo hacia la misma, dado que la cuestión del comercio agrario internacional aparecía como uno de los focos centrales de atención de las negociaciones. De hecho, la C.E.E. adoptó una postura claramente defensiva al temer que se viese forzada a ceder importantes parcelas en la autonomía de su política Agraria Común. (M.Wolff. 1.986). Francia constituyó el más claro exponente de las reservas que

debían establecerse respecto a la nueva Ronda por parte de la Comunidad, llegando a exponer el presidente de este país en la Cumbre de Bonn (mayo de 1.985) que no pensaba comprometerse personalmente en el comienzo de una Ronda G.A.T.T. para 1.986. Finalmente, la actitud de la C.E.E. se inclinó por el compromiso en su participación, influida por las posiciones de países como la República Federal Alemana y el Reino Unido, ante sus temores de un rebrote del proteccionismo Estadounidense.

No obstante, el Consejo de Ministros había dejado bien asentado en su reunión del 19 de Mayo de 1.985 que «los objetivos fundamentales y mecanismos de la Política Agrícola Común, tanto internos como externos, no se pondrán en entredicho».

Respecto al contexto en que se desarrolla esta Ronda, el mismo resulta muy diferente del que rigió durante la Ronda Tokyo. Tras las optimistas expectativas albergadas durante la década de los setenta, la década de los ochenta ofrece una ralentización del comercio agrario y un importante exceso de capacidad de oferta agraria en relación a la demanda financieramente solvente.

La agricultura norteamericana ha experimentado, por su parte, una fuerte crisis de rentas y un elevado nivel de endeudamiento que la Administración estadounidense intentó atajar mediante el desarrollo de programas sectoriales específicos. Estos factores explicarían la intransigencia

que albergan las posiciones de partida de aquella en la presente Ronda, visualizando en los mercados externos un factor esencial para la salida del sector.

La Política Agrícola Común no ha resultado indemne en la necesidad de reajustar el sector. A tenor de las líneas directrices expuestas por la Comisión en el ya tantas veces nombrado libro verde, la agricultura comunitaria debe mentalizarse para la continuidad en el esfuerzo de adaptación.

Es en este marco donde hay que inscribir las difíciles negociaciones que en materia agraria están desarrollando en la actualidad ambas potencias comerciales en el momento de redactar las presentes páginas. El curso de las mismas no se ha visto facilitado, precisamente, por una disminución de los conflictos y las tensiones comerciales como lo demuestran los siguientes contenciosos.

- Ayudas a la soja comunitaria.: En Enero de 1.987, la Administración norteamericana planteó ante el G.A.T.T. una reclamación sobre las ayudas otorgadas por la Comunidad a la trituration de las oleaginosas, estimando la ilegalidad de las mismas. Pese a que en la reunión ministerial de la O.C.D.E., celebrada en mayo de 1.987, se determinó que «los Estados miembros se abstendrán de recurrir a actuaciones que degraden el clima de negociaciones», EE.UU. no retiró el expediente, lo que ha irritado profundamente a las autoridades comunitarias, máxime cuando estas estiman que

han efectuado un importante esfuerzo en el sector en el paquete de 1.988, por el que se introdujeron los estabilizadores presupuestarios.

En concreto, las autoridades norteamericanas alegan que estas ayudas han provocado una caída estimada en el 40% de sus exportaciones en el período 1.982/87.

El resultado del panel (comité de arbitraje del G.A.T.T.) dictaminó a finales de 1.989 que estas ayudas resultan incompatibles con el artículo III.4 del Acuerdo General, según el cual los productos importados deben beneficiarse de un trato que no sea menos favorables que el concedido a los productos domésticos. Adicionalmente, el panel considera que los beneficios derivados de la consolidación del derecho nulo concedido a los granos oleaginosos se ve dañado por el sistema de subvenciones a la producción establecidas en la reglamentación comunitaria.

El panel termina recomendando a las autoridades comunitarias la reforma de su normativa sobre el sector, petición que, aún siendo muy mal acogida por las autoridades comunitarias, ha sido oficialmente aceptado bajo las siguientes tres consideraciones: que la adaptación de los reglamentos no tenga que efectuarse inmediatamente, que no se la considere una aceptación total a las conclusiones del panel y que ..... «las negociaciones de la Ronda evolucionen favorablemente».

- presentación en febrero de 1.989 de una demanda comunitaria ante el G.A.T.T., solicitando la creación de una panel por las medidas unilaterales adoptadas por EE.UU. en base al artículo 301 de su Ley de Comercio de 1.988 en represalia a la prohibición comunitaria de importar carne tratada con hormonas. Las represalias arbitradas por la Administración norteamericana consistieron en el incremento en un 100% de los derechos arancelarios sobre algunos productos comunitarios, básicamente las conservas de tomate.

- petición de un panel en 1.989 por parte comunitaria sobre las cuotas americanas a la importación de azúcar (waiver), siendo desestimada su petición a principios de 1.990, lo que ocasionó una irritada respuesta de las autoridades comunitarias.

- existencia de fuertes presiones de los productores comunitarios de maíz para que se plantee ante el G.A.T.T. el problema de las subvenciones norteamericanas al gluten de maíz, las mismas se han visto fuertemente reforzadas tras las conclusiones del panel de la soja; no obstante, las autoridades comunitarias se han mostrado muy cautelosas a éste respecto.

- finalmente, la Comisión ha mostrado su preocupación, de forma reiterada, por lo que estima una acelerada liquidación, a partir de 1.987, de las existencias norteamericanas en cereales y por la aplicación de las



subvenciones del Programa B.I.C.E.P. a las exportaciones efectuadas por Estados Unidos de aceites vegetales a los países de la cuenca del mediterráneo, mercados que, como hemos señalado, han venido constituyendo una importante área geográfica para las exportaciones comunitarias.

#### VI.4.1 PRINCIPALES POSTURAS NEGOCIADORAS

En la declaración de Ministros de los países signatarios del Acuerdo General quedó configurada la estructura de la Ronda Uruguay del G.A.T.T. mediante el establecimiento de un Comité de Negociaciones Comerciales (C.N.C.) del que dependen el Grupo de Negociaciones de Mercancías (G.N.M.) y el Grupo de Negociación sobre servicios (G.N.S.).

Al igual que en la Ronda Tokyo, donde la C.E.E. insistió en la necesidad de un tratamiento específico para las cuestiones agrícolas con la finalidad de evitar que pudiera plantearse un intercambio entre las concesiones que los EE.UU. estaban dispuestos a hacer en materia industrial con las que la Comunidad no deseaba hacer en materia de proteccionismo agrícola, ha quedado constituido -dentro del G.N.M.- un grupo de negociación específico para la Agricultura y otro para los productos tropicales.

El Plan de Negociación del Grupo Agricultura se marcó como objetivo «dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la

#### ANEXO VI.1: ESTRUCTURA DE LA RONDA URUGUAY

- COMITE DE NEGOCIACIONES COMERCIALES (C.N.C.) del que dependen y al que tienen que informar para tomar decisiones, el Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (G.N.M.) y el Grupo de Negociación sobre Servicios (G.N.S.).

- Estructura del Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (G.N.M.)

1. Aranceles
2. Medidas no arancelarias
3. Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales.
4. Textiles y Vestido.
5. Agricultura
6. Productos tropicales
7. Artículos del Acuerdo General (G.A.T.T.)
8. Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales.
9. Salvaguardias.
10. Subvenciones y medidas compensatorias.
11. Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (incluido el comercio de mercancías falsificadas).
12. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.
13. Solución de diferencias.
14. Funcionamiento del Sistema del G.A.T.T.

corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relaciones con los excedentes estructurales, con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agropecuarios».

Los principios generales por los que se deben regir las negociaciones son:

- La mejora del acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones.

- La mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas.

- Una reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias, tomando en consideración los acuerdos internacionales pertinentes.

Los países signatarios se comprometen, por otra parte, a aplicar las reglas de «status quo» y «desmantelamiento».

#### A. Status quo.:

- No se adoptarán medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o de los instrumentos negociados en el marco del G.A.T.T. o bajo sus auspicios.
- No se adoptarán, en el ejercicio legítimo de los derechos que le reconoce el G.A.T.T., medidas de restricción o de distorsión del comercio que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas originadas por la adopción de otros partícipes de medidas incompatibles.
- No se adoptarán medidas comerciales que tengan como finalidad la mejora de las posiciones negociadoras de los partícipes.

#### B. Desmantelamiento. («roller back»).

- Todas las medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o de los instrumentos negociadores en el marco del G.A.T.T., o bajo sus auspicios se suprimirán gradualmente o se pondrán en conformidad con los mismos, con arreglo a un calendario acordado, a más tardar para la fecha de conclusión formal de las negociaciones, tomando en consideración los acuerdos, compromisos y entendimientos

multilaterales, con inclusión de normas y disciplinas reforzadas que se adopten en persecución de los objetivos de las -- negociaciones.

- Este compromiso se aplicará de manera progresiva, sobre una base equitativa, en consultas entre los participantes afectados. Este compromiso tomará en cuenta las preocupaciones manifestadas por cualquier participante respecto de las medidas que afecten directamente a sus intereses comerciales.
- No se solicitarán concesiones en el G.A.T.T. por la eliminación de estas medidas.

Las posiciones mantenidas por los principales bloques negociadores de cara al inicio de las negociaciones se caracterizaron por las notables divergencias existentes entre las mismas.

Estados Unidos presentó su propuesta oficial el día 7 de Julio, teniendo como líneas orientativas:

1. La eliminación gradual y completa, a lo largo de diez años, de todas las subvenciones a la agricultura que afecten directa o indirectamente al comercio.

2. Congelamiento de las subvenciones a la exportación y eliminación gradual de la misma durante un período de diez años.

3. Acceso de las importaciones: eliminación gradual de los obstáculos a la importación a lo largo de diez años, tras haber procedido, previamente, a su conversión en aranceles (arancelización). La consolidación habrá de tener lugar el 1 de Enero de 1.991.

El método de valoración de las ayudas globales otorgadas por las políticas internas se basaría en el Equivalente de Subvención al productor (E.S.P.) calculado a nivel de cada producto en concreto (<sup>1</sup>). Los E.S.P. de los productos agregados indicarán una valoración global de la

---

<sup>1</sup> El E.S.P. viene a representar el montante financiero que debería ser otorgado a los agricultores para compensar la pérdida que experimentarían en su renta como consecuencia de la supresión de las medidas de apoyo gubernamentales recibidas. En concreto, computa los cuatro siguientes grupos de medidas de apoyo: sostén de los precios de mercado, ayudas directas a las rentas, ayudas indirectas a las rentas (subvenciones de capital, bonificaciones en los tipos de interés, subvenciones a los medios de producción, seguros y almacenamiento) y, finalmente, otros tipos de ayuda (investigación, formación y vulgarización agrarias, ayudas a las estructuras, ayudas a la transformación y comercialización, medidas fiscales, exoneraciones relativas a los transportes .....).

El cálculo de la E.S.P. viene dado por la siguiente fórmula conforme a la metodología desarrollada por la O.C.D.E.:

$E.S.P. = Q(Pd - Pw) + D - L + B$ ;  $E.S.P. \text{ unitario} = E.S.P. / Q$ .

Siendo Q: nivel de producción; Pd: precio interior de la producción; Pw: precio mundial de referencia; D: ayudas directas; L: tasas de corresponsabilidad sobre los productores o impuestos de tipo equivalente; B: otras ayudas presupuestarias directas o indirectas.

Para un más detallado análisis sobre el método de cálculo y los sesgos de éste indicador puede consultarse «Políticas Nacionales e Intercambios Agrícolas». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París 1.987.

ayuda recibida por la agricultura en cada país (en el cuadro núm. VI.20 se facilita, a título orientativo, los E.S.P. relativos a la media del período 1.979-1.989).

Los desarmes girarán sobre el E.S.P., si bien los gobiernos tendran cierta flexibilidad respecto a los métodos a ser empleados (elección de políticas concretas) para la materialización de los mismos. El plan de ejecución elegido tendrá el carácter vinculante de una norma del G.A.T.T. durante el período transitorio, pudiendo examinarse en el transcurso del mismo los avances obtenidos en los compromisos específicos, contemplándose la posibilidad de introducir modificaciones en el plan de ejecución. Así mismo, se contempla la necesidad de aplicar un sistema para controlar el progreso obtenido, y el establecimiento de una serie de normas especiales de salvaguardia y de aplicación y resolución de las posibles controversias.

La propuesta contempla la posibilidad de solicitar «créditos», computándose los esfuerzos realizados en la reducción de la ayuda global por parte de los partícipes. El período de elegibilidad sería contado a partir de la propia Declaración Ministerial de Punta del Este.

Finalmente, se especifica que, paralelamente a la presentación de los planes de ejecución de cara a su negociación, se deberían abordar los cambios necesarios a ser introducidos en la normativa del G.A.T.T., a fin de

CUADRO Nº VI. 20

**EQUIVALENTES DE SUBVENCION A LA PRODUCCION.  
CONJUNTO DE PRODUCTOS**

	Unidad	1979-85	1986	1987	1988 (e)	1989 (p)
<b>AUSTRALIA</b>						
ESP total neto .....	mill. \$ aus.	1103	2050	1684	1677	1650
ESP total neto .....	mill. \$ USA	1044	1370	1179	1309	1304
ESP en % neto .....	%	11	16	11	10	10
<b>AUSTRIA</b>						
ESP total neto .....	mill. chelin.	16330	28527	30196	28993	25.428
ESP total neto .....	mill. \$ USA	972	1868	2388	2349	1920
ESP en % neto .....	%	29	49	51	49	44
<b>CANADA</b>						
ESP total neto .....	mill. \$ can.	4938	8843	8623	7476	6224
ESP total neto .....	mill. \$ USA	3956	6364	6502	6071	5256
ESP en % neto .....	%	30	49	48	43	35
<b>CEE</b>						
ESP total neto .....	mill. ECU's	35425	63449	59265	52847	48091
ESP total neto .....	mill. \$ USA	35832	62413	68388	62453	53016
ESP en % neto .....	%	35	50	48	43	38
<b>FINLANDIA</b>						
ESP total neto .....	mill. coron.	10719	16474	16683	17434	19093
ESP total neto .....	mill. \$ USA	2146	3249	3795	4164	4450
ESP en % neto .....	%	57	68	73	74	72
<b>JAPON</b>						
ESP total neto .....	000 mill. yen	4631	5749	5107	4750	4649
ESP total neto .....	mill. \$ USA	19904	34117	35314	37065	33686
ESP en % neto .....	%	64	75	76	75	72
<b>NUEVA ZELANDA</b>						
ESP total neto .....	mill. \$ NZ	917	1759	688	443	321
ESP total neto .....	mill. \$ USA	711	912	363	274	206
ESP en % neto .....	%	23	33	14	7	5
<b>NORUEGA</b>						
ESP total neto .....	mill. coron.	10945	15251	16954	17202	17815
ESP total neto .....	mill. \$ USA	1663	2063	2517	2639	2579
ESP en % neto .....	%	71	76	76	76	74
<b>SUECIA</b>						
ESP total neto .....	mill. coron.	10018	16836	16288	15396	14512
ESP total neto .....	mill. \$ USA	1560	2501	2612	2448	2244
ESP en % neto .....	%	42	60	58	52	47
<b>SUIZA</b>						
ESP total neto .....	mill. franco	5128	6596	6882	7196	6964
ESP total neto .....	mill. \$ USA	2529	3667	4617	4919	4254
ESP en % neto .....	%	67	80	82	80	75
<b>ESTADOS UNIDOS</b>						
ESP total neto .....	mill. \$ USA	28472	44684	45625	39308	32260
ESP en % neto .....	%	26	42	40	35	27
<b>MEDIA</b>						
ESP total neto .....	mill. \$ USA	98790	163210	173298	162998	141176
ESP en % neto .....	%	34	51	49	45	39

1979-85: media.

CEE: CEE-10 de 1979 a 1985 y CEE-12 a partir de 1986.

FUENTE: Boletín Información Extranjera. Núm. 90/3. Mayo-Junio 1990  
M.A.P.A.



reflejar el contexto en el que se encuentra el comercio al final del período transitorio.

Grupo CAIRNS.: Su propuesta estriba en el emprendimiento de un «programa de reformas» a desarrollarse en un período de 10 años, presentándose la misma el 27 de octubre de 1.987. La propuesta se basa en un amplio programa de liberalización en sintonía con el presentado por EE.UU.. Este hecho quedaría plenamente corroborado con posterioridad en la reunión mantenida los días 3 y 4 de Noviembre de 1.989 en SYDNEY (Australia) por parte de representantes de las administraciones estadounidense y australiana, manifestando su intención de constituir un frente común para obtener de la Ronda Uruguay una liberalización del comercio y la flexibilización de la postura comunitaria.

En concreto, la posición del Grupo propugna la inmediata congelación de las subvenciones a la producción y exportación, de los obstáculos al acceso de los mercados y la obtención de compromisos políticos de los restantes, signatarios de no volcar sus excedentes en el exterior más que de forma moderada.

A medio plazo se explicita la necesidad de reducir de forma progresiva el apoyo global a la agricultura de acuerdo con compromisos contraídos en el marco de las negociaciones. Serán prioritarias la eliminación de las subvenciones directas a la exportación y de todas las

medidas arancelarias y no arancelarias que supongan una limitación a las importaciones.

A largo plazo se debe conseguir la eliminación de todas las trabas al comercio agrario, alcanzándose el objetivo de una total liberalización del mismo.

Comunidad Económica Europea. : La inquietud de la C.E.E. ante la propuesta maximalista de EE.UU. fue notoria, ya que esta suponía un ataque frontal a la P.A.C., al cuestionar el sistema de exacciones reguladoras variables y el mecanismo de restituciones a la exportación.

En su propuesta del 26 de octubre de 1.987 la C.E.E. dejaba sentadas sus posiciones de cara a la negociación.:

1. Globalidad de la negociación, tanto al interior del propio temario agrícola, debiendo ser considerada de forma conjunta los tres pilares básicos que conforman el mismo: apoyo interno, protección en frontera y competencia en las exportaciones, como del conjunto de las cuestiones objeto de negociación, debiéndose conseguir acuerdos satisfactorios y equilibrados entre todas ellas.

2. Necesidad de seguir manteniendo su sistema de prélèvements y de restituciones a la exportación que considera básico para mantener su cuota de participación en los mercados externos, si bien se puede estudiar la

introducción de una mayor disciplina en este último mecanismo.

3. Subrayamiento de la conexión existente entre el proteccionismo en frontera y los apoyos mediante subvenciones a los productores. Por consiguiente, se hace preciso que la unidad de medida sobre la que se giren las reducciones sea global, considerando ambos aspectos. Esta posición otorga dos claras ventajas a la Comunidad.:

- La Unidad Global de Apoyo computaría los esfuerzos de ajuste introducidos en la P.A.C. desde mediados de los ochenta (créditos), con lo que se penalizaría a su principal competidor (EE.UU.) en sus pretensiones de fijar elevadas reducciones en los niveles de protección. Así, la Comunidad remitió en el mes de noviembre de 1.989 una notificación al G.A.T.T. en la que reflejaba haber efectuado en el período 1.986-1.990 unas reducciones en sus apoyos globales a los sectores ganadero y agrícola del 15 y el 10%, respectivamente.

- Otorgaría a la C.E.E. un elevado margen de maniobra en el cumplimiento de las reducciones que resultasen comprometidas en el curso de las negociaciones. Respecto al mecanismo de valoración de la Unidad Global de Apoyo se indicó que podría ser el propio E.S.P., si bien se hacía necesario introducir una serie de ajustes en los cálculos: computar exclusivamente las medidas que tengan una incidencia significativa sobre los intercambios,

introducción de variables que recojan las medidas de limitación de la producción y consideración de las fluctuaciones de los precios mundiales y de los tipos de cambio.

4. Permisividad en el reequilibrio exterior en la protección, compensando los sectores excesivamente protegidos con aquellos que tienen una protección exterior muy baja, o incluso nula. La cuestión de transfondo que pesa en la propuesta estriba en la necesidad de otorgar al sector de oleaginosas - proteaginosas de unos niveles de protección de los que actualmente carece. No obstante, la propuesta no determina claramente como se llevaría a cabo el reequilibrio.

Respecto a la propuesta en si, efectúa una distinción entre el corto y el medio plazo. A corto plazo se hace necesario emprender una serie de medidas urgentes destinadas a aliviar la tensión de los mercados estructuralmente excedentarios- cereales, azúcar y sector lácteo- a través de compromisos sobre precios mínimos y cantidades a ser ofertadas en los mercados mundiales. Adicionalmente, se subraya la necesidad de llegar a compromisos sobre la concertación de las políticas agrarias internas y de llegar a acuerdos sectoriales a nivel internacional.

A largo plazo se procedería a una reducción progresiva de las ayudas en los sectores caracterizados por

desequilibrios estructurales- cereales, arroz, azúcar, oleaginosas, productos lácteos y carne de vacuno- contemplando en la misma la readaptación en los niveles de protección.

La valoración de la propuesta comunitaria fue muy negativa, tanto por parte de EE.UU. como por el Grupo CAIRNS. Ambos bloques estimaban que la posición comunitaria resultaba muy poco clara, recelando de la misma. En concreto, estimaban que la Comunidad estaba en realidad interesada por el paquete a corto plazo, especialmente en lo referente a las medidas urgentes a ser acometidas en el caso de los productos excedentarios. A este respecto la Comunidad podía tener un buen nivel defensivo, aduciendo los créditos de las esfuerzos realizados en el pasado inmediato, mientras difería el abordaje del problema central de las negociaciones: la auténtica liberalización del comercio agrario, tema que la C.E.E. abordaba de forma tímida en sus propuestas de medidas a largo plazo, donde sólo incidía en la necesidad de una aplicación más estricta de las normas y disciplinas del G.A.T.T..

La acusada confrontación de estas posiciones condujo al bloqueo del tema agrícola en la Reunión a medio camino desarrollada el 9 de Diciembre de 1.988 en Montreal. No obstante, se pudo lograr un consenso en el marco de las reuniones celebradas los días 5 y 8 de Abril en Ginebra a cerca de los objetivos de negociación a largo plazo, lo que permitió la continuidad de las negociaciones.

Muy sucintamente, podemos destacar los siguientes puntos básicos del Acuerdo:

- Elementos a corto plazo.: Hasta la conclusión formal de estas negociaciones, fijada en Diciembre de 1.990, los signatarios se comprometen a no sobrepasar los niveles actuales de protección internos a las importación y de ayudas a los productores, incluyendo las subvenciones a las exportaciones. Se explicita que el incremento de los precios de apoyo, expresados en monedas nacionales, no deben aumentarse por encima del nivel vigente en la fecha del acuerdo, o que, en cualquier caso, se vele por el mantenimiento de los niveles actuales de ayuda para cada producto en cuestión. Los signatarios declararon su intención de reducir los niveles actuales de ayuda y protección para 1.990, debiendo notificar las disposiciones adoptadas para respetar el compromiso ( la C.E.E. notificó la reducción en sus niveles de ayuda globales en el período 1.986-1.990 como comprobamos anteriormente).

- A largo plazo se deben operar reducciones progresivas y sustanciales de las ayudas y la protección de la agricultura, a lo largo del período que se acuerde en las negociaciones. Estas reducciones se pueden operar sobre políticas y medidas concretas o por medio de compromisos sobre una medida global de la ayuda o por la combinación de ambos métodos, reconociéndose los créditos del pasado. Nótese como este texto no discrimina la posibilidad de la utilización de la medida global, propuesta comunitaria para

evitar la tarificación demandada por EE.UU., pero también deja toda las puertas abiertas tanto a esta posibilidad como a las demandas estadounidenses a cerca de la eliminación de las subvenciones a la exportación; por otra parte, no se hace alusión a si la reducción debe concernir a todos los productos (EE.UU.-C.A.I.R.N.S.) o a algunos de ellos (la C.E.E. insiste en aquellos que son estructuralmente excedentarios); finalmente, la propia indefinición del texto no cerraba las esperanzas comunitarias a cerca del reequilibrio.

Para el logro del anterior objetivo deberán establecerse compromisos sobre todas las medidas que afecten directa o indirectamente al acceso de las importaciones, las subvenciones y competencia de las exportaciones y las prohibiciones y restricciones a la exportación, estimándose en los mismos las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria.

En relación a los plazos se estipula que la aplicación del primer tramo de los compromisos convenidos respecto del programa de reforma a largo plazo deberá tener lugar en 1.991, debiendo presentar los participantes los correspondientes programas de trabajo para el cumplimiento de los objetivos a largo plazo en diciembre de 1.989.

El programa de reforma global consensuado deberá estar cerrado a fines de 1.990, especificándose en el mismo el plazo de tiempo para ponerlo en aplicación. Con

posterioridad, los partícipes deberán notificar sus planes para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, siendo supervisados los mismos a través de un mecanismo de vigilancia multilateral.

En referencia a los países en desarrollo, la declaración de punta del Este ya había acordado un trato diferencial y más favorable para los mismos, conviniéndose que los países desarrollados no esperaban reciprocidad por los compromisos que adquiriesen en el curso de las negociaciones. El Acuerdo de abril de 1.989 vuelve a incidir en esta posición, subrayando la necesidad de desarrollar medidas oficiales de asistencia para el desarrollo agrícola, debiéndose arbitrar mecanismos que amortiguen los previsibles efectos negativos que la reforma pueda inducir sobre los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

El Acuerdo, si bien, permitió definir los objetivos que habrían de guiar en el futuro las discusiones de la Ronda, llegando al establecimiento de unos compromisos concretos a corto plazo, difirió para más tarde el núcleo principal de las cuestiones cruciales del temario agrícola.

De conformidad con las estipulaciones del Acuerdo, los partícipes comenzaron a hacer llegar ante el Comité sus respectivos programas de trabajo sobre los objetivos a largo plazo antes de expirar el plazo marcado (diciembre de



1.989). A continuación examinaremos las dos propuestas que, conciernen más de cerca al desarrollo del presente trabajo.

Estados Unidos, en su documento «Reforma Agrícola Global a largo plazo», presentada el 25 de octubre de 1.989, insistirían en la necesidad de «arancelizar» todos los obstáculos existentes al libre comercio, incluidos los prélèvements, con fecha 1 de enero de 1.991, procediendo posteriormente a su eliminación en el plazo de diez años, por consiguiente persistía su ataque a los prélèvements. Así mismo, para facilitar el acceso a la importación, abogaban por la eliminación del artículo XI 2 (C) del G.A.T.T. que permite la autorización de restricciones cuantitativas necesarias para la aplicación de políticas interiores.

Sería en el apartado de subvenciones a la exportación donde se produciría una alarmante novedad: la reducción del período de 10 años, propuesto en su posición inicial de 7 de julio, a cinco años para la eliminación de este tipo de ayudas. La réplica de Bruselas sobre esta cuestión fue tajante, la plasmación de esta propuesta conllevaría un coste de 7.500 millones de ecus/año para almacenar o destruir los excedentes de los productos sin salida al exterior, o la desaparición de 4 millones de agricultores.

En relación a las medidas de apoyo interno los representantes norteamericanos perfilarían sus posiciones

en torno a las subvenciones destinadas al apoyo interno, efectuando una distinción entre tres grandes bloques.:

- las subvenciones directamente ligadas a la producción o a los precios deberán ser desmantelados durante un período transitorio (diez años).

- las subvenciones destinadas a la compra de inputs y a las inversiones deberán ser disciplinadas a través de una reglamentación reforzada del G.A.T.T. a este respecto.

- subvenciones autorizadas; las destinadas al apoyo directo a las rentas siempre y cuando no estén ligadas, directa o indirectamente, a la producción o a la comercialización.

Respecto a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias se reclama la instauración de un mecanismo de notificación y consulta y la reglamentación de la solución de diferencias que se pudiesen suscitar entre los países signatarios. Las medidas tomadas para proteger la salud deberán estar científicamente fundadas. Adicionalmente, se proponen enmiendas específicas en relación al artículo XX.b. del G.A.T.T. en el que se especifican excepciones al Acuerdo General admitidas por razones generales (salud pública).

Finalmente, en la cuestión del tratamiento especial y diferenciado a los países menos desarrollados, se señala la

necesidad de fijar criterios respecto al nivel de desarrollo agrícola a efectos de proceder a una reducción de las subvenciones destinadas a este fin, si bien se podrían mantener algunas subvenciones a largo plazo.

La rígida postura de los representantes norteamericanos ante lo que consideran un punto fundamental para el logro de un acuerdo, la eliminación total de las subvenciones a la exportación, fue flexibilizándose a medida que se entraba en la recta final de las negociaciones. A finales del mes de septiembre se fijaron como nuevo objetivo, el descenso del orden del 70% de las ayudas internas y de las barreras de acceso al mercado, lo que representaba la aceptación de la estrecha interrelación entre ambos elementos conforme a las apreciaciones comunitarias, y reducción en un porcentaje superior al anterior en el caso de las subvenciones a la exportación. El período para el desarme propuesto retornaría a los diez años originales (1.991-2.000), tomando como base para el reconocimiento de los créditos del pasado el año 1.988.

Por su parte la Comunidad Económica Europea presentó a finales de diciembre de 1.989 su «propuesta global sobre los objetivos a largo plazo» en la que se incidía en la necesidad de las intervenciones públicas en el sector agrario justificadas por las especiales características estructurales del mismo: tendencia a la sobreproducción y acusadas oscilaciones en los niveles de precios agropecuarios. De esta forma, «el objeto de la negociación

sólo puede ser el de reducir progresivamente la ayuda en la medida necesaria para restablecer el equilibrio en los mercados y un sistema de comercio agropecuario más orientado al mercado».

El proyecto mantendría en sus aspectos básicos las posiciones ya sustentadas en el documento de 26 de octubre de 1.987, pero perfilando ya determinados aspectos claves. Los ejes básicos de la propuesta son, en concreto, los siguientes.:

i/ Reducción de las ayudas: de forma progresiva durante un período de cinco años. La medida de valoración de las ayudas (U.M.G.) debe abarcar todas las medidas de sostenimiento de los precios de mercado, pagos directos relacionados con la producción o con los factores de producción y aquellas medidas cuyo objetivo estriba en la reducción de los costes de los insumos. Los productos comprendidos serían, prioritariamente, los excedentarios y los productos agrícolas transformados. En el caso de que en algunos productos fuese dificultosa la utilización de la U.M.G. se podrán concertar compromisos de reducción en función de la evolución de la coyuntura del comercio agrario.

ii/ Arancelización-reequilibrio.:

El mecanismo de arancelización debe basarse en el mismo principio que el de la unidad de medida global (U.M.G.), basada el cálculo de la diferencia entre el precio mundial y el precio interno.

Se debe partir de la consideración de que la arancelización no constituye una solución definitiva al problema de las distorsiones del comercio mundial, dado que la reducción de estos aranceles a un nivel nulo o muy bajo conduciría a que el comercio de productos agropecuarios se desarrollara en una total y caótica libertad.

La necesidad de tomar en cuenta la evolución del contexto económico internacional hace preciso que los nuevos aranceles consideren dos elementos:

- elemento fijo: serían consolidados y reducidos en unos porcentajes similares a los de la unidad de medida global.

- elemento variable: se tendría en cuenta un factor de corrección a efectos de compensar las variaciones de los tipos de cambio y las fluctuaciones del mercado mundial. Ello podría permitir la subsistencia de los derechos variables a la importación.

La arancelización debería tomar en cuenta que existen ciertas medidas indirectas que pueden tener sobre el comercio internacional la misma incidencia en el comercio que una medida en frontera. En concreto se alude al caso de los deficiency payments que, al otorgar una ayuda a los productores en base a las producciones obtenidas, facilitan precios finales más bajos con los que deben competir los productos importados.

Se prevé la posibilidad de que, en circunstancias excepcionales, se puedan aplicar restricciones cuantitativas, lo que llevaría aparejado una reforma del articulado del G.A.T.T. a este respecto (art.XI).

El documento vuelve a ligar muy claramente la cuestión de los aranceles al reequilibrio de la protección en frontera, esta condicionalidad aparece francamente expuesta en el texto al manifestar que «sin embargo, la Comunidad está dispuesta a estudiar la inclusion de algunos elementos de arancelización en las normas sobre protección externa, dado que el problema del reequilibrio se puede resolver en el contexto de una arancelización».

La cuestión del reequilibrio de los bajos niveles de protección de que disfrutaban las oleaginosas-proteaginosas y los productos sustitutivos de los cereales (P.S.C.) ha venido constituyendo uno de los debates esenciales de la política agrícola común. De hecho, la elevada dependencia exterior manifestada por la Comunidad de este tipo de productos, en su mayoría procedentes de Estados Unidos, ha conllevado un proceso de sustitución de importaciones altamente desequilibrado.

Los doce han utilizado para la alimentación animal en 1.989/90 80 millones de toneladas de cereales, 40,4 millones de toneladas de sustitutos de cereales y 42,2 millones de toneladas de granos oleaginosos.

Los efectos de este «agujero» en la protección exterior comunitaria no se pueden evaluar únicamente por los elevados gastos destinados a la incentivación de la protección de las oleaginosas y proteaginosas, los cuales vienen a compensar las diferencias existentes entre el precio objetivo oficial y el precio del mercado mundial, sino que también es necesario computar los gastos indirectos derivados de las interrelaciones existentes entre los mercados de las semillas oleaginosas, proteínas y sustitutivos de cereales y los de otros productos agrarios (<sup>1</sup>).

Los precios de los primeros afectan a la oferta de cereales, leche, aceites vegetales, porcino, huevos y vacuno al ser utilizados como insumos intermedios baratos en relación a los elevados precios de estos productos típicos de la zona templada, incentivando su producción.

Por el lado de la demanda, sus bajos precios reducen la demanda para uso interno de cereales-pienso en la producción ganadera, contribuyendo a la acumulación creciente de excedentes; igual afectación negativa es extensible a los casos de la mantequilla (competencia de la margarina), leche desnatada en polvo (utilizada para la alimentación ganadera) y aceite de oliva.

---

<sup>1</sup> Un excelente análisis de las deficiencias de la P.A.C. en relación al sector de oleaginosas-proteaginosas es el realizado por V.Koester y H.Terwitte.: «semillas oleaginosas, proteínas y sustitutivos de cereales: aportaciones económicas y realidades políticas». Revista de Estudios Agro-Sociales N°140 M.A.P.A. (abril-junio 1.987).

En base a estas consideraciones resulta claro que la creciente importación de estos productos contrae efectos indirectos sobre los gastos en restituciones a la exportación, sobre los gastos de intervención y sobre los ingresos procedentes de la protección exterior (de hecho, pese al peso de las relaciones de intercambio agrario entre la Comunidad y los Estados Unidos, tan sólo el 15% de las importaciones procedentes de terceros países industrializados se ven sujetos a los prélèvements).

Siempre que la Comunidad ha intentado establecer un reequilibrio, caso de la propuesta efectuada en julio de 1.983 para limitar las importaciones de corn gluten feed-subproducto de la producción del bio-etanol, industria sujeta a fuertes ayudas fiscales por parte de la administración estadounidense- e imponer un impuesto sobre el consumo de materias grasas distintas de la mantequilla, han surgido fuertes tensiones. En 1.987 se intentó retomar la cuestión del impuesto sobre materias grasas importadas y consumidas en la Comunidad- 330 ecus por tonelada- pero, finalmente, tampoco fructificó.

El hecho de que Estados Unidos posea una estructura de exportaciones escasamente diversificada, centrada, básicamente, en cereales y oleaginosas, tampoco facilita la posible llegada a un acuerdo. De hecho Estados Unidos ha demostrado siempre una gran preocupación ante el incipiente crecimiento de la producción comunitaria, aquí hay que insertar la reciente cuestión del panel solicitado por



dicho país a las ayudas comunitarias a la trituration de las oleaginosas, recriminando a la Comunidad su deseo de afectar a las corrientes de exportación de estos productos.

El juego de reproches ha ido en doble sentido, la C.E.E. justifica que sus exportaciones lácteas y de vacuno no dejan de ser más que soja y productos sustitutivos de los cereales transformados y que sus restituciones a la exportación de cereales son la consecuencia lógica del desplazamiento de estos por aquellos en su utilización para la alimentación ganadera. En contrapartida, EE.UU. señala que el núcleo del problema reside en la suicida jerarquía de precios propiciada por la política agrícola común, que otorga elevados precios de sostenimiento a los cereales.

El conflicto de intereses resulta en realidad más complejo, como revela la oposición manifestada por determinados países miembros en la introducción de la tasa, caso de la propuesta de 1.987. Ciertos países miembros, como los Países Bajos y, en menor medida, Bélgica y Alemania, consideran vital un bajo coste de la alimentación ganadera para la defensa de sus estrategias agroalimentarias, aprovechando de lleno la favorable disposición de sus infraestructuras en materia de puertos, carreteras y canales. En este contexto se inserta el antiguo debate sobre las fábricas de leche instaladas en los puertos que facilitan la creación de excedentes a ser revertidos hacia mercados de terceros países y a los de los restantes Estados miembros.

Si bien han sido los países del Sur -importantes utilizadores de cereales en la alimentación ganadera- quienes tradicionalmente han venido alertando acerca del factor localizativo que incorpora la importación de oleaginosas y P.S.C. a bajos precios, no resulta menos cierto que los intereses al interior de estos propios países se han venido manifestando muy dispares a este respecto, como demuestran las presiones ejercidas por los productores franceses de piensos cuando surgió la propuesta de julio de 1.983.

Dados los desequilibrios y disfuncionalidades generados por la diferencia de los niveles de protección cereales-P.S.C., oleaginosas, no resulta extraño que la Comunidad haya introducido la aspiración a la consecución de un reequilibrio en el proteccionismo en la P.A.C. en su propuesta de negociación <sup>(2)</sup>, cumpliendo así con las directrices que, en este sentido, se marcaban en el libro verde de la Comisión; como contrapartida se ofrece la tarificación parcial de sus prélèvements y una reducción en

---

<sup>2</sup> En el artículo de L.P.Mahé, J.C.Poupa y T.Trochet «Un protectionnisme plus équilibré. LE FEOGA et la réforme de la P.A.C.». Economie Rurale n°164 Nov.-Dic. 1.984. Se efectúa un estudio del impacto presupuestario que conllevaría el logro de un proteccionismo más equilibrado- bajada de los precios de los cereales, azúcar y ciertas producciones animales y subida de la protección de las oleaginosas y P.S.C.. En concreto, se utiliza un modelo simplificado de comercio internacional comprendiendo tres zonas geograficas- C.E.E., economías de planificación centralizada y otras economías de mercado- presuponiendo, bajo el método de la tarifa uniforme, una baja del 10% de los precios de sostenimiento a los cereales y la imposición de un impuesto sobre las oleaginosas y los P.S.C., las simulaciones concluyen la obtención de importantes reducciones en el gasto presupuestario del F.E.O.G.A.-G..

los niveles de los mismos a lo largo de un período de cinco años.

Conforme a precisiones efectuadas por la Comisión con posterioridad a la realización de la propuesta, la ejecución del reequilibrio implicaría el siguiente mecanismo de ejecución.:

- los incrementos del apoyo y la protección a un producto dado encontrarán compensación en las reducciones de apoyo y protección a otros productos, de tal forma que en el cómputo global se obtuvieran niveles globalmente inferiores de apoyo y protección para el conjunto de productos implicados.

- el reequilibrio se efectuaría estableciendo unos elementos fijos de protección para las oleaginosas y los productos sustitutivos de los cereales, similares a los que se impondrían para los cereales, siendo aplicados los mismos en una serie de etapas.

iii/ Subvenciones a la exportación: las propuestas en torno a las intenciones de desarme de este esencial mecanismo para la P.A.C. no han sido objeto de desarrollo en la propuesta, lo cual constituye un hecho bastante sintomático de cara a las negociaciones. Tan sólo se indica que las subvenciones a la exportación no podran superar el monto de las cargas a que sean sometidos los productos en cuestión en la protección en frontera.

iv/ Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Conforme a la Declaración Ministerial de Punta del Este, la Comunidad acepta la no participación plena de los países en desarrollo en los compromisos sobre reducción de ayudas y participación. Sin embargo, establece una diferenciación de estos países en dos grupos.:

- países en desarrollo con importantes intereses exportadores o con economías relativamente avanzadas. En este caso la Comunidad matiza que estos países deberían tener un interés real en participar en estos compromisos, lo que significa que se les pedirá sacrificios en el curso de las negociaciones.

En este punto la C.E.E. precisa lo que se entiende por «trato especial y diferenciado».

- una cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que puedan adoptarse con objeto de reducir la ayuda y la protección.

- la flexibilidad variará en función del grado real de desarrollo y de las necesidades de desarrollo de los países interesados.

No cabe duda que la C.E.E. considera incluidos dentro de este bolque a una buena parte de los países

pertenecientes al grupo C.A.I.R.N.S. y, especialmente, a Brasil, Argentina y Tailandia.

- países en desarrollo que resulten ser importadores netos de alimentos, en este caso, se tendrían en cuenta los siguientes elementos en el curso de las negociaciones.:

- Los compromisos podrían limitarse a un número reducido de productos y adoptar fórmulas que podrían diferir de las aplicadas a los países que conformen el anterior grupo.

- La magnitud de la reducción y el calendario establecido para su aplicación podrían variar en función de las necesidades concretas de los países en desarrollo afectados (tratamiento individualizado).

- Participación en el proceso de reequilibrio a ser estudiado en el marco de las negociaciones. La Comunidad detecta la existencia de desequilibrios en los sistemas de protección de algunos estos países y les tiende un puente para que se sumen a sus iniciativas en la defensa de este importante elemento de negociación.

- Dado que cabe esperar una disminución de la oferta agraria mundial a consecuencia del proceso de liberalización, lo que podría conducir a un incremento

en los niveles de precios de los productos agrícolas, la Comunidad señala la necesidad de arbitrar mecanismos temporales de compensación de las cargas financieras adicionales que tendrían que soportar los P.M.D. importadores netos de alimentos. En concreto se podría estudiar el desarrollo de dos tipos de medidas.:

-- Donaciones y ventas en condiciones muy favorables en el suministro de productos agropecuarios y alimenticios.

-- Prestación de asistencia financiera especial para el desarrollo de la producción agropecuaria de los países menos desarrollados.

V/ Finalmente, el documento de la propuesta señala la necesidad de introducir nuevas normas y disciplinas en la regulación del comercio agrario internacional, pudiendo recogerse las mismas en el propio articulado del Acuerdo General, o pasar a conformar un instrumento jurídico independiente.

En la cumbre económica occidental de Houston (Texas), desarrollada en los días 9 y 11 de julio de 1.990, la administración norteamericana intentó establecer compromisos respecto al delicado tema de las subvenciones a la exportación, cuestión a la que se opuso frontalmente la Comunidad al considerar que no era un lugar apropiado para establecer un debate a este respecto, por lo que el

comunicado oficial consensuado se limitó a expresar la necesidad de reducción de los subsidios y la protección agrícola, debiéndose tomar en cuenta las repercusiones políticas y económicas de las medidas que, eventualmente, se pudiesen poner en marcha.

Posteriormente, se conformó un proyecto de negociación por parte del presidente del grupo de negociación sobre agricultura, Aart de Zeew ( Países Bajos), que fue objeto de severas críticas por la Comunidad al considerar que se escoraba hacia las posiciones sustentadas por EE.UU. por lo que no podía estimarse como un documento de referencia válido de cara a la entrada en la recta final de las negociaciones.

Los Estados Unidos presentaron su propuesta el 15 de octubre de 1.990, cumpliendo así con el plazo previsto. La misma presenta los siguientes elementos básicos.:

- Apoyo interno.: reducción del 75% en diez años a partir de 1.991, sobre la base de la Unidad de Medida Global de apoyo para el período 1.986-1.988. La reducción afectaría, esencialmente, al apoyo de los precios de mercado y a los pagos directos a los productores distintos de los que puedan estar exentos en base a criterios a convenir- incluidos los deficiency payments, los pagos por unidad y las subvenciones a la transformación- teniendo en cuenta los prélèvements o derechos pagados por los productores (signo negativo).

- Protección en frontera.: conversión de todas las medidas en equivalentes arancelarios en base a su montante medio en el período 1.986-1.988; reducción de estos aranceles en un 75% en diez años a partir de 1.991, en cualquier caso no podrán ser superiores al 50% ad valorem al término de este período, reducción en un 75% en 10 años de los contingentes arancelarios de importación; a título de protección contra las fluctuaciones de los precios mundiales se podría considerar la imposición de un correctivo del 50% cuando los precios de importación caigan por debajo del 75% de su nivel medio durante las tres campañas precedentes; se podrán duplicar de forma temporal los aranceles si las cantidades importadas durante la campaña que se trata superan el 120% de las cantidades importadas durante la campaña precedente, este mecanismo de salvaguardia no podrá ser superpuesto con el anterior- imposición del correctivo- en el caso de un mismo producto.

- Subvenciones a la exportación: reducción del 90% en diez años a partir de 1.991, en base al nivel de estas subvenciones en el período 1.986-1.988; eliminación total al final de la campaña 1.996/97 de las subvenciones a la exportación para los productos transformados.

Por su parte, la Comunidad encontró serias dificultades en la perfilación de su oferta basada en la propuesta de reducción en un 30% de los apoyos a la agricultura en un período de cinco años (1.991-1.995).



Las controversias entre los países miembros alcanzaron un elevado tono dadas las discrepancias existentes en cuanto a las cesiones a realizarse. Gran Bretaña y los Países Bajos adoptaron las posiciones más liberalistas, apoyando la propuesta del Comisario de Agricultura en la que se introdujeron una serie de enmiendas por parte del responsable de relaciones exteriores de la Comunidad de cara a flexibilizar las posiciones de la C.E.E. en materia de restituciones a la exportación, arancelización y reequilibrio de la protección externa. Esta flexibilización encontraba su justificación más inmediata en el hecho de que la agricultura sólo representa el 25% de las exportaciones comunitarias frente al 60% del sector industrial y el 15% del sector servicios, datos que vienen a avalar el interés de la C.E.E. en la obtención de un resultado positivo global al final de la Ronda.

En contrapartida, el tándem franco-alemán demostró, junto con Italia, España e Irlanda, una abierta hostilidad frente a la citada propuesta.

En concreto, el núcleo principal de las fricciones concernía a los siguientes puntos.:

- reducción de los precios. Conforme a las propias estimaciones de la Comisión, bajo el supuesto de una inflación anual del 5% en el curso de los próximos cinco años, la reducción del 30% en el periodo comprendido entre 1.986 (año de partida para el cómputo del esfuerzo de la

desprotección) y 1.996 supondría una reducción real del 75%. Cada punto de reducción del apoyo podría transmitirse en una disminución de 0,5 puntos en el precio y las ayudas por cada producto.

- Restituciones a las exportaciones. En oposición a las demandas de una mayor claridad de la posición comunitaria respecto a la cuantificación del esfuerzo a realizarse en esta materia (en la propuesta aprobada por la Comisión el 3 de octubre no se plasmó ningún compromiso cifrado) Francia defendió la necesidad de adoptar un enfoque global en el curso de las negociaciones, subrayando los inconvenientes que se podían desprender de la singularización de este mecanismo básico para el funcionamiento de la P.A.C.

- Preferencia comunitaria. En la propuesta de la Comisión del 3 de octubre se recogió el compromiso de una reducción del 30% de los equivalentes arancelarios que deben sustituir a los derechos variables, efectuándose la misma en tramos iguales a lo largo de la campañas 1.991/92 - 1.995/96 <sup>(3)</sup>.

Francia se mostró abiertamente contraria a esta propuesta, señalando los peligros derivados de una reducción de la protección en frontera que podía mostrarse

---

<sup>3</sup> En el caso de los productos que se rigen por el derecho aduanero común la Comisión proponía una reducción del 10% a desarrollarse en las mismas condiciones que los fijados en el caso de las equivalentes arancelarios.

superior a la propia reducción de las ayudas a lo precios, desembocando en ganancias de competitividad por parte de las mercancías importadas, socavándose , de esta forma, el principio de preferencia comunitaria.

- Reequilibrio. En la propuesta de la Comisión se contemplaba la creación de contingentes arancelarios calculados sobre la media de las importaciones de oleaginosas y P.S.C. realizadas en el periodo 1.986-1.988 incrementadas en un 8%, siendo aplicados a los mismos tasas arancelarias reducidas. Tanto el nivel al que debían ser fijados los contingentes como el propio hecho del reequilibrio en sí (4) fueron objeto de enconadas disputas en los debates de negociación.

- Compensaciones en favor de los agricultores. Tanto Alemania como Francia y, en menor medida, España defendieron la necesidad de establecer compromisos financieros en favor de los pequeños y medianos agricultores en compensación de los virtuales efectos negativos que puedan desprenderse de la rebaja en los niveles del proteccionismo agrícola. En palabras del Comisario de agricultura estas compensaciones quedaban más que aseguradas por los 30.000 millones de ecus que quedarían liberados por la reducción de las ayudas.

---

<sup>4</sup> Gran Bretaña y Holanda se mostraron partidarias del incremento de los contingentes. Por su parte, la fijación de los mismos contó con la abierta oposición de la Confederación de Industrias Agroalimentarias (C.I.A.A.) de la Comunidad.



- Arancelización. Los países más proteccionistas de la Comunidad vienen a significar la pérdida de autonomía que puede contraer para la P.A.C. la adopción de este mecanismo.

En el anexo núm.VI.2. se recogen los elementos principales de la oferta comunitaria aprobada por unanimidad el 6 de noviembre de 1.990. Las principales novedades introducidas respecto a la propuesta aprobada por la Comisión el 3 de octubre son las siguientes.:

-- Desaparición del compromiso de reducción del 30% de la protección en frontera en el período 1.991/92 - 1.995/96. En el Acuerdo final del Consejo se precisa que «el Consejo toma nota de que la Comisión se compromete a asegurar, a lo largo de la negociación que llevará a cabo, que se conceda la preferencia comunitaria suficiente a los productos cuyo apoyo sea reducido. De forma general, el Consejo toma nota de que la Comisión se compromete a actuar de forma que se garantice que la reducción de la protección en frontera no sea desproporcionada con respecto a la reducción de la ayuda a los precios desde 1.986, o a velar para que se alcance un equilibrio análogo mediante la aplicación del art.XI del G.A.T.T. convenientemente adaptado.»

-- Se elimina el ocho por ciento de incremento de los contingentes a las importaciones de oleaginosas y

proteaginosas sobre la media de las importaciones efectuadas en el periodo 1.986-88.

-- Respecto al tema de las compensaciones « El Consejo toma nota del compromiso de la Comisión de presentarle rápidamente propuestas concretas que se beneficien de una solidaridad financiera apropiada y permitan asegurar un futuro viable a los agricultores de la Comunidad, en coherencia con los compromisos que se adoptarán en el marco del G.A.T.T.. Esta aproximación podría basarse en los siguientes elementos.: garantizar la competitividad de la agricultura europea. Reorientar los apoyos concedidos a los agricultores partiendo de la diversidad de estructuras de las explotaciones y de la producción, y asegurar, así, el control de la producción garantizando niveles apropiados de apoyo a la renta. Reforzar la ayuda estructural, incluidas las ayudas a la renta que no tengan incidencia sobre la producción, concentrándola en las categorías de productores o las regiones que encuentren más dificultades para adaptarse a la nueva situación y conceder importantes ventajas a las medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la calidad de los productos».

Entre los apuntes críticos efectuados a la oferta caben destacar los siguientes.:

- No existe una cuantificación precisa de las consecuencias que podrá contraer la misma para la

agricultura comunitaria, dada la inexistencia de estudios evaluatorios precisos a este respecto.

- Si bien los productos mediterráneos obtienen un mejor tratamiento que los continentales, en anteriores documentos no se incluía a aquellos dentro del paquete de negociaciones del G.A.T.T.

- A nivel territorial pueden resultar muy perjudicadas determinadas regiones comunitarias especializadas en producciones cerealeras, con estructuras productivas deficientes y bajos niveles de rendimiento. El caso de las zonas del interior de España, clasificadas dentro del objetivo número 1 comunitario, vienen a ejemplificar suficientemente este tipo de situaciones.

- No se aseguran suficientemente los mecanismos compensatorios que se establecerán y los compromisos financieros que se contraerán en contrapartida a la reducción de los niveles de apoyo. Esta cuestión resulta clave para las explotaciones de carácter marginal que pueden resultar muy afectadas en razón de sus peculiares características socio-productivas.

#### VI.4.2 Estado actual de las negociaciones

La distancia entre las posturas negociadoras que en el temario agrícola mantienen las dos potencias

hegemónicas- EE.UU. y la C.E.E.- en el comercio agrario internacional ha resultado patente a lo largo de todo el desarrollo del proceso negociador. De hecho, las negociaciones han venido marcadas por un cada vez más acusado carácter bilateral.

La Conferencia de Bruselas, desarrollada entre los días tres y siete de diciembre de 1.990, reflejó cierta flexibilización en las posiciones sustentadas por ambas partes. En concreto, Estados Unidos aceptó aplicar la cláusula de nación más favorecida en el sector servicios, condicionada a la apertura gradual de los mercados de los terceros países en función de sus respectivos niveles de desarrollo; esta cesión, si bien supone una aceptación de la globalidad de las negociaciones, se encuentra ligada a acuerdos satisfactorios en el campo agrícola, elemento que ese país considera esencial para la consecución de compromisos concretos en los restantes campos de negociación.

Por su parte, la C.E.E., que mantiene la necesidad de acuerdos equilibrados entre las diferentes piezas del temario, flexibilizó su propuesta agrícola en tres vías.:

- Mayor acceso al mercado a través de la concesión de facilidades comerciales a un grupo de productos, sin determinar previamente, que podrían entrar con mayor facilidad en los mercados comunitarios hasta un

límite del tres por ciento del conjunto que de ellos se efectúa en la Comunidad.

- Compromiso de autolimitación de las restituciones a la exportación, condicionada a que EE.UU. no aplique la Ley 301 para favorecer sus exportaciones agrícolas.

- El mecanismo de reequilibrio previsto en la Comunidad no se aplicaría a las oleaginosas, elemento que trata de hacer más atractiva la oferta comunitaria ante los países productores de soja, colza, gluten de maíz y palma: Brasil, Argentina, Indonesia y Corea. No obstante, se mantiene la propuesta de imposición de aranceles a las importaciones de productos sustitutivos de los cereales (p.s.c.) una vez rebasados los contingentes.

La consideración por parte de EE.UU., apoyado por el grupo CAIRNS, de que este paquete no satisfacía sus propuestas esenciales del 15 de octubre de 1.990, llevó a la suspensión de la Ronda y abrió el interrogante sobre la posibilidad de una escalada proteccionista y una guerra de subvenciones a las exportaciones agrícolas. De hecho, la ley norteamericana de reducción del déficit presupuestario incluye una cláusula que establece la anulación de los recortes de las subvenciones agrícolas en previsión del bloqueo de las conversaciones del G.A.T.T.

Pese a que en el momento de escribir estas líneas no se ha llegado a un acuerdo en las negociaciones, reabiertas



el día 15 de enero, creemos que existen bastantes posibilidades de que el expediente agrícola pueda ser finalmente consensuado.

Los puntos claves para el logro de un acuerdo estriban esencialmente en las concesiones que efectúe la Comunidad en materia de restituciones a la exportación y en el delicado tema de la imposición de aranceles a los productos sustitutivos de los cereales. Las concesiones de la Comunidad serán tanto más flexibles, mayormente en materia de reducciones a los apoyos internos, cuanto más notorios sean los avances que pueda obtener en otros capítulos de la negociación.

La obtención de un acuerdo final obligará a la Comunidad a un profundo y difícil replanteamiento de los mecanismos de funcionamiento de la Política Agrícola Común, trasvasando el tradicional sostenimiento otorgado por vía del sistema de doble precio hacia apoyos directos a los agricultores que no resulten incompatibles con las reglas del G.A.T.T. (ayudas no ligadas a los precios y/o la producción).

ANEXO N° VI.2.

OFERTA AGRICOLA APROBADA POR EL CONSEJO

(6 Noviembre 1.990).

i/ Reducción de las ayudas.

- reducción del apoyo:

30%, expresado en U.M.G., para los cereales, arroz, azúcar, semillas oleaginosas y proteaginosas, aceite de oliva y productos animales.

10% para los productos cuyo principal mecanismo de apoyo consiste en la concesión de ayudas a la producción (semillas, plantas textiles, lúpulo, tabaco y frutas y hortalizas destinadas a la transformación), el nivel de apoyo se calcula en base a estas ayudas.

10% para aquellos productos cuyo principal mecanismo de apoyo consiste en la concesión de ayudas a la producción en conjunción con ayudas al almacenamiento y retirada de productos (vino y frutas y hortalizas), el nivel de apoyo se calcula sobre la base de la protección en frontera sin computar el apoyo de los precios ya que este se engloba dentro del apoyo del mercado asegurado por la medida en frontera.

- período de reducción:

5 años ( 1.991/92 - 1.995/96) en tramos iguales.

- período de referencia para el cálculo de los precios mundiales de referencia: 1.986-88.

- medidas incluidas:

Apoyo a los precios, pagos directos relacionados con precios y/o producción, reducción del coste de los inputs.

- medidas no incluidas:

Medidas de apoyo en caso de catástrofe, ayuda alimentaria interior, ayudas a la comercialización, servicios generales, programas de congelación de recursos, ayudas a la inversión y programas de constitución de reservas de productos alimenticios.

- créditos del esfuerzo realizado:

la reducción se calculará a partir de 1.986 <sup>(1)</sup>.

## ii/ Congelación del apoyo.

La Comunidad está dispuesta a congelar el montante global del apoyo al nivel alcanzado en 1.986, incluyendo las medidas que no son objeto de un compromiso de reducción.

## iii/ Arancelización-acceso al mercado.

---

<sup>1</sup> Según cálculos de la Comisión, la medida global de apoyo ascendía en 1.986 a 96.532 millones de ecus habiéndose realizado un esfuerzo, desde ese año hasta la fecha presente, en la reducción de apoyos del 10% en agricultura y del 15% en ganadería.

- sustitución de los derechos variables por equivalentes arancelarios. Se oferta una reducción de la protección en frontera sin cuantificar la misma. La reducción se hará una vez al año por un importe absoluto que refleja la repercusión en la U.M.G..

- cálculo del elemento fijo:

este representa la diferencia entre un precio de mercado mundial o de importación representativo establecido sobre la base del valor medio de los años 1.986, 1.987, 1.988 y el precio de apoyo comunitario ( en la mayoría de los casos el precio de intervención ) incrementando en un 10% sobre el mismo período. El elemento fijo se consolidará bajo reserva de la aplicación del factor de corrección. Sin perjuicio de la propuesta relativa al reequilibrio, la Comunidad está dispuesta a mantener las posibilidades de acceso existentes y a consolidar todos sus derechos de aduana que aún no lo son.

- arancelización parcial de los pagos compensatorios (deficiency payments) si bien reconoce que, en algunos casos, esto puede conducir a subidas de precios susceptibles de tener una incidencia sobre el consumo, por ello propone que estos pagos se conviertan sólo parcialmente en equivalentes arancelarios. Esta propuesta es defendida por la Comunidad en base a que los deficiency payments pueden tener un impacto sobre las exportaciones superior al de las propias subvenciones a la exportación, mientras que Estados Unidos considera que estos sean

tratados únicamente como un apoyo interior.

- factor de corrección:

el elemento fijo será completado con un factor de corrección que compensará todas las fluctuaciones monetarias y algunas fluctuaciones de los precios de mercado con respecto a los precios exteriores de referencia (precio mundial de mercado o de importación representativo calculados, para los diferentes productos para la medida del período 1.986-88 ), se utilizará un tipo de cambio fijo para la compensación de las fluctuaciones monetarias <sup>(2)</sup>.

- productos transformados:

la C.E.E. sustituirá las cargas que actualmente gravan a estos productos por elementos fijos derivados del elemento fijo del factor de corrección aplicados a los productos de base. Los coeficientes utilizados serán los que la C.E.E. aplica actualmente; los derechos aduaneros aplicables a estos productos serán reducidos en las mismas proporciones que los aplicados en el caso de los productos industriales. El apoyo interno para los productos transformados, que está dirigido a compensar la diferencia entre el mercado mundial

---

<sup>2</sup> El factor de corrección compensará, conforme al documento de trabajo de la Comisión sobre arancelización y reequilibrio, cualquier cambio en los precios cuyo origen sean las fluctuaciones monetarias. En el caso de las fluctuaciones de mercado, cuando los precios exteriores de referencia registren oscilaciones inferiores al 30%, el factor corregirá el 30% de la fluctuación. En el caso de que la fluctuación sea superior al 30% el factor corregirá el total de la fluctuación.

Límites	Franquicia	Correctivo
0-30%	70%	30%
>30%	0	100%

y el comunitario para los productos de base incorporados, se limitará a cubrir esta diferencia.

- Montantes Compensatorios Monetarios:

aplicación, hasta 1.992, de M.C.M. a ciertos Estados miembros con el fin de tomar en cuenta los ajustes de los tipos de cambio entre el ecu y las monedas de los socios comunitarios.

iv/ Reequilibrio.

- introducción de un equivalente arancelario derivado del maíz para los granos oleaginosos, los proteaginosos, el gluten de maíz y otros residuos de fabricación del almidón y de la fécula.

- introducción de un equivalente arancelario derivado de la cebada para los productos de alimentación animal distintos de los cereales.

- creación de contingentes arancelarios calculados sobre la media de las importaciones referidas al período 1.986-1.988, a estos se les aplicará tasas reducidas del 6% para los productos de alimentación animal distintos de los cereales y para las semillas oleaginosas y del 12% en el caso de los demás productos. Estos aranceles serán introducidos progresivamente, por tramos de 1/3, cada dos años de forma que las tasas finales sean aplicables al

finalizar la campaña 1.995/96.

- sustitución de los pagos compensatorios por un montante de ayuda máxima.

v/ Competencia en la exportación.

Disciplina de las subvenciones a la exportación:

- no podrán superar la diferencia entre el precio interior del país exportador y el precio del mercado mundial representativo del producto que se trate. En el caso de los productos transformados que incorporen productos agrícolas la subvención se limitará a la diferencia entre el precio interior y el precio mundial del producto agrícola base.

- En ningún caso podrá superar el nivel de la subvención a la carga o tasa de importación que sea aplicada al mismo producto cuando este es importado por el país exportador.

- definición más concreta de la noción de «parte equitativa» del art. 16 del G.A.T.T.

- extensión del «consenso» de la O.C.D.E. sobre los créditos a la exportación a los productos agrícolas y su incorporación en el acuerdo del G.A.T.T.

- mejora de las normas y disciplinas existentes respecto a las ventas en condiciones de favor y a la ayuda alimentaria.

- compromiso de no conceder subvenciones a la exportación a los productos que no se hayan beneficiado de ellas en el pasado.

Cuantificación: la Declaración expresa «el compromiso de su reducción, tanto en términos globales como unitarios, en tanto que los precios mundiales permanezcan estables. La Comunidad está dispuesta a cuantificar los resultados correspondientes a la reducción del apoyo interno, a la limitación de las restituciones al montante de los derechos sobre las importaciones y a la puesta en marcha efectiva del principio de parte equitativa de mercado. En el curso de la negociación, y a la luz de estos resultados, la Comisión podrá revisar esta cuantificación».

Asimismo se explicita que cualquier compromiso separado relativo a las subvenciones a la exportación resultaría incompatible con los principios fundamentales de la P.A.C., reafirmandose en la necesidad de un tratamiento global en la reducción en los niveles de protección.



RESUMEN DE LA OFERTA DE REDUCCION DEL 30% DEL APOYO INTERNO (1)

Productos	Nivel total de NGA		Oferta total NGA para 1995 (1986 - 30%)	Dif. entre 1986 y 1995	Dif. entre 1990 y 1995	Cambio anual del apoyo para alcanzar el objetivo
	en 1986	en 1990				
Cereales (2)						
y arroz	15.621	13.424	10.935	4.686	2.489	4,0%
Ac. de oliva	3.450	3.170	2.415	1.035	755	5,3%
oleaginosas y						
proteaginosas (3)	3.047	3.198	2.133	914	1.065	7,8%
Remolacha az.	3.017	2.591	2.112	905	479	4,0%
Prod. anim. (4)	40.071	36.227	28.491	12.210	7.736	4,7%

NGA total

(en millones de Escus comerciales)

(1) Las cantidades indicadas deberán ajustarse en un momento posterior para incluir la producción de la ex-RDA.

(2) Incluye trigo blando, trigo duro, cebada, maíz, avena, centeno y sorgo.

(3) Incluye coiza, girasol, soja, semilla de lino, guisantes, habas y altramuces.

(4) Incluye leche entera, carne de vacuno, de ovino, de porcino, huevos y aves.

RESUMEN DE LA OFERTA DE REDUCCION DEL 10% EN EL APOYO INTERNO (1)

Productos	Nivel total de apoyo		Oferta total de apoyo en 1995 (1986 - 10%)	Dif. entre 1986 y 1995	Dif. entre 1990 y 1995	Cambio anual del apoyo para alcanzar el objetivo
	en 1986	en 1990				
Productos con ayuda a la prod. (2)	2.155	2.253	1.950	205	398	2,9%
Productos que reciben protección en frontera y ayuda a los precios:						
Frut/hort. (3)	13.568	16.859	12.212	1.356	4.650	6,3%
Vino	5.392	3.840	4.053	539	(1.013)	0,0%

Apoyo total

(en millones de Escus comerciales)

(1) Las cantidades indicadas deberán ajustarse en un momento posterior para incluir la producción de la ex-RDA.

(2) Incluye semillas, algodón, cañamo, fibra de lino, gusanos de seda, lúpulo, tabaco y frutas para transformación (melocotones, ciruelas, peras, uvas pasas e higos) y hortalizas para transformar (tomates y patatas).

(3) Incluye manzanas, peras, albaricoques, cerezas, melocotones, uvas de mesa, ciruelas, limones, clementinas, mandarinas, satsumas, naranjas, pepinoc, alcachofas, tomates.

FUENTE: REVISTA AGROEUROPA.

## CAPITULO VII: EL DEBATE SOBRE EL PROTECCIONISMO AGRARIO

### VII.1 La Política Agrícola Común: un compendio de críticas.

Como ya se señaló en páginas anteriores, la Política Agrícola Común desarrolló un acelerado proceso de sustitución de importaciones a través de la concesión de elevados niveles de proteccionismo a la agricultura comunitaria. El modelo aplicado se ha mostrado, con el transcurso del tiempo, altamente contradictorio a la hora de compatibilizar los objetivos señalados en el artículo 39 del Tratado y mantener, al mismo tiempo, los gastos financieros dentro de unos límites "aceptables".

El desenvolvimiento de esta política se ha concretado en incrementos de producción cada vez más elevados y desvinculados de la capacidad real de absorción del mercado, una escalada en los gastos de financiación, unas asignaciones redistributivas regresivas en favor de los productores y en contra de los contribuyentes y de los consumidores<sup>1</sup> y notables

---

<sup>1</sup> Dado que son los estratos poblacionales con menores niveles de ingreso los que cuentan con una mayor propensión media al consumo de bienes de carácter primario, se critica a las políticas proteccionistas basadas en el sostenimiento de elevados precios agrarios internos por sus efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. La mayor o menor corrección de los mismos estará en función del grado de progresividad de la fiscalidad de los países miembros.

implicaciones negativas para el equilibrio medio-ambiental. En contrapartida, se arguye, el elevado coste de esta política no ha evitado el deterioro en los ingresos reales de los agricultores como revela la evolución del Valor Añadido Neto real al coste de los factores en el conjunto de la Comunidad, factor que vendría a poner de manifiesto la ineficiencia del gasto asignado a la P.A.C.

Por otra parte, los acusados desniveles de protección existentes entre las diferentes organizaciones comunes de mercado se han concretado en elevadas asimetrías en el reparto de los beneficios derivados de la política agrícola a nivel territorial. Las producciones de las regiones periféricas coinciden con las orientaciones productivas menos protegidas (productos mediterráneos), mientras que las estructuras de sus explotaciones resultan menos competitivas que las de los países del Centro y Norte de la Comunidad. Los criterios productivistas de la P.A.C. han contribuido a un proceso de concentración de la producción en un, relativamente, reducido número de explotaciones y a una fuerte diferenciación entre las estructuras agrarias de los países miembros. Como pone de manifiesto F. Lechi, "el desequilibrio entre regiones desde el punto de vista agrícola, y los excedentes de determinadas producciones, son problemas que guardan, en parte, una relación mutua"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> "Desequilibrio regional y evolución en el proceso de la política agrícola. Diferencias regionales y evolución de la política agrícola" Revista de Estudios Agro-Sociales N°. 140.

Si la localización de las producciones agrarias en el espacio físico comunitario se ha mostrado muy sesgada por las desigualdades en los niveles de protección, otros dos factores adicionales han venido a incidir sobre esta problemática: el conocido problema de los montantes compensatorios monetarios y la falta de protección en frontera para las oleaginosas-proteaginosas y los productos sustitutivos de los cereales. Respecto al primero de estos elementos, ya se ha expuesto en el capítulo segundo la insistencia de la Comisión en las dificultades existentes para determinar, de forma clara y precisa, los efectos de este mecanismo. No obstante, admite la existencia de una relación causal entre ambos factores, posición que es compartida de forma generalizada por la mayoría de los estudiosos de la P.A.C.<sup>3</sup>.

Respecto al segundo de los elementos citados -derogaciones en materia de oleaginosas, proteaginosas y p.s.c.-sus implicaciones desbordan el tema de la localización. Para numerosos autores este "agujero" en el proteccionismo de la P.A.C. ha supuesto la materialización de un proceso sustitutivo incompleto y desequilibrado, un elevado nivel de dependencia externa, elevados gastos directos en el

---

Abril-junio 1987 M.A.P.A. pág. núm. 59.

<sup>3</sup> La conectividad entre los M.C.M. y la localización de las producciones a nivel geográfico es admitida de forma indirecta en la COM(87)168 final. "Informe de la Comisión. Efectos económicos del sistema Agromonetario". Comisión de las Comunidades Europeas, 1987, y más explícitamente en la publicación "Etude des effects régionaux de la politique agricole commune" Serie Etudes-Politique Régionale. n° 21. Comisión de las Comunidades Europeas 1981.

sostenimiento de los sectores de oleaginosas y proteaginosas, e indirectos (sector de la carne y la leche); adicionalmente, se aduce que la falta de protección en este sector, en conjunción con la elevada protección otorgada al sector de los cereales comunitarios, ha desembocado en una estructura de precios relativos escasamente coherente con las realidades de los mercados agrarios. La alternativa de reducción de precios de los cereales abriría el interrogante del nivel de precios que sería preciso fijar para que los mismos resultasen competitivos con los productos importados.

La elevada permeabilidad demostrada por el modelo frente a los factores externos, la interminable fuente de disensiones internas generadas en su plasmación, las confrontaciones con terceros países, la erosión de sus principios de unidad de mercado, solidaridad financiera y preferencia comunitaria constituyen una serie de elementos centrales en la atención del cuerpo crítico que se ha venido conformando en torno a esta política comunitaria<sup>4</sup>. Las estrechas relaciones de causalidad existente entre muchas de estas cuestiones resulta innegable, habiendo tenido ocasión de señalar algunas de ellas en páginas precedentes.

---

<sup>4</sup> A este listado de críticas habría que agregar las que afectan, con carácter genérico, a las políticas proteccionistas: ineficiencias en la asignación de los recursos productivos; desvirtuación del principio de ventajas comparativas, con la consiguiente ineficiencia del gasto; reducción de la competitividad del resto de los sectores productivos...

La anterior exposición crítica no significa que se deba olvidar las aportaciones positivas que ha conllevado la plasmación de la P.A.C. Sin recurrir al manido argumento de que sin esta política comunitaria no hubiera sido posible la creación de la C.E.E., lo cierto es que ha permitido el desarrollo de las corrientes comerciales agrarias a nivel intracomunitario, ha establecido una mayor seguridad en los abastecimientos, ha elevado a un papel de primer orden el protagonismo de la Comunidad en los intercambios agrarios a nivel internacional, y ha propiciado un mayor grado de estabilidad en los precios agrícolas internos, por lo que cabría interrogarse a cerca de cuál hubiese sido la evolución de las rentas agrícolas en ausencia del sostenimiento de los mercados desarrollado por esta política comunitaria<sup>5</sup>. Respecto a la cuestión del elevado gasto financiero que comporta, lo cierto es que el mismo ha venido situándose por debajo del correspondiente a los Estados Unidos, tal y como ponen de manifiesto los datos estimados por la O.C.D.E. a cerca de las transferencias presupuestarias en favor del sector. En contrapartida, las transferencias totales resultan superiores en el caso de la Comunidad, dado el volumen que alcanzan las transferencias invisibles con cargo a los consumidores, resultando éstas considerablemente más elevadas que en el caso

---

<sup>5</sup> En relación a esta cuestión, se suele tomar como base de referencia la renta media sectorial sin ponderarse debidamente las acusadas diferencias existentes entre los niveles de renta según los tamaños de las explotaciones y orientaciones productivas, hecho éste que no puede quedar desligado del desigual reparto de los beneficios de la P.A.C.

Cuadro N° VII.1. :

TRANSFERENCIAS TOTALES DERIVADAS DE  
LAS POLITICAS AGRICOLAS NACIONALES EN LOS  
PAISES DE LA O.C.D.E. (miles de millones de dólares estadounidenses)

PAISES	TRANSFERENCIAS DEL CONTRIBUYENTE (1)				TRANSFERENCIAS DEL CONSUMIDOR (2)				TRANSFERENCIAS TOTALES			
	MEDIA 1983-85	1.986	1.987	1.988	MEDIA 1983-85	1.986	1.987	1.988	MEDIA 1983-85	1.986	1.987	1.988
ESTADOS UNIDOS	47,1	62,1	56,3	51,3	24,2	31,1	30,6	23,4	7,3	93,2	86,9	74,7
CANADA	3,2	4,3	5,2	4,6	2,8	3,5	3,5	3,4	6,0	7,8	8,7	8,0
AUSTRALIA	0,6	0,7	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	0,3	1,0	1,1	1,0	1,0
NUEVA ZELANDA	0,3	0,9	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	1,0	0,2	0,3
JAPON	10,8	13,8	17,5	17,2	29,2	49,0	55,9	59,8	40,0	62,8	73,4	77,0
AUSTRIA	0,5	0,6	0,9	0,9	1,2	2,5	3,3	2,8	1,7	3,1	4,2	3,7
CEE - 12	-	31,7	38,0	45,0	-	77,6	86,6	75,3	-	109,3	124,6	120,3

Fuente: Politiques, Marchés et échanges agricoles, suivi et perspectives. O.C.D.E. 1.989 y  
Politiques agricoles pour les années 1.990. O.C.D.E. 1.990.

#### NOTAS AL CUADRO VII.1.

Nota (1): Las transferencias del contribuyente computan los gastos públicos en favor de la agricultura en las siguientes categorías: investigación, formación y vulgarización; servicios de inspección y lucha contra las enfermedades; racionalización de la producción; mejora de las estructuras agrarias; desarrollo rural; transformación y comercialización; ayudas al consumo; gastos derivados del sostenimiento de los precios y ayudas a las rentas de los agricultores. En el caso concreto de la CEE-12 las transferencias incluyen las provenientes del presupuesto comunitario y las que corren por cuenta de los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

Nota (2): Las transferencias de los consumidores proceden de las estimaciones sobre la incidencia de las medidas de protección en frontera (derechos aduaneros o equivalentes) sobre los precios interiores. Se calculan a nivel de cada producto, aplicando la diferencia de los precios interiores en relación a los mundiales sobre los volúmenes consumidos, siendo deducidas las ayudas al consumo a fin de evitar las duplicidades con las transferencias a los contribuyentes.



de los Estados Unidos. Este hecho encuentra su explicación en las asimetrías existentes en los mecanismos de regulación y sostenimiento de los mercados entre este país y la Comunidad. En cualquier caso sería preciso relativizar estos datos en función del número de explotaciones agrícolas y el número de ocupados en el sector, resultando ámbos indicadores muy superiores en el caso de la C.E.E.

Con independencia de estos apuntes positivos en torno a la P.A.C., para los que, ciertamente, siempre sería posible encontrar uno o varios argumentos opuestos, creemos necesario subrayar las insuficiencias que aquejan a los análisis que se limitan a juzgar a esta política en base al elevado gasto financiero que comporta su ejecución. Este reduccionismo en el análisis de la P.A.C. supone una descontextualización de esta política en relación a las insuficiencias que aquejan al propio proceso de construcción de un auténtico mercado único, lo que se transmite en un pobre marco competencial y en unos recursos financieros muy limitados en relación a la capacidad financiera de los Estados miembros. Expresado de otra forma, evaluar exclusivamente la P.A.C. en función de su coste presupone ignorar la desproporcionalidad existente en el avance de esta política respecto al resto de las políticas comunitarias; por ello resultan bastante sesgadas las afirmaciones referentes al efecto lastre con que se ha venido enjuiciándola, impidiendo el desarrollo de otras políticas comunitarias. Otra cosa muy diferente es enjuiciar los

delineamientos y las prioridades de gasto que han venido marcando el desenvolvimiento de esta política comunitaria.

La definición de la estrategia a medio y largo plazo debe de partir de un claro diagnóstico del problema central de la P.A.C.: la ignorancia de los efectos del progreso técnico y la sustituibilidad de los factores productivos junto con la adopción del triángulo cereales-pienso-ganadería como base angular del modelo agrícola comunitario, en fiel trasposición del desarrollado a gran escala a partir del periodo de entreguerras al otro lado del Atlántico<sup>6</sup>, ha demostrado, en combinación con el privilegio del mecanismo de precios para el sostenimiento de los niveles de ingreso del sector, un comportamiento perverso del modelo de desarrollo agrario adoptado.

Las sucesivas reformas a que se ha venido sometiendo la anterior política se han abordado desde una lógica en la que han pesado, de forma decisiva, los factores presupuestarios en conjunción con la necesidad de conciliar, en la medida de

---

<sup>6</sup> La aplicación de este patrón de desarrollo agrícola a escala mundial ha devenido en una uniformización de los esquemas productivos agrarios, en paralelo a la homogenización experimentada a nivel territorial por los hábitos de consumo alimentario. El fracaso de la revolución verde pone de manifiesto los límites en la reproducción generalizada de estos modelos. Como expone irónicamente K. Griffin, respecto a la aplicación de esta experiencia en los países menos desarrollados: "la nueva tecnología no ha revolucionado la producción pero, a menudo, ha ayudado a empeorar la distribución del ingreso". "La Economía política del cambio agrario". Fondo de Cultura Económica. México. 1982. pág. núm. 9.

lo posible, los intereses divergentes de los Estados miembros. La adopción del sistema de cuotas en el sector lácteo y los estabilizadores presupuestarios exponen, de forma bastante clara, la naturaleza de estas reformas, revelando las mismas las elevadas dosis de pragmatismo a que se ve sujeto el proceso decisonal a través del respeto de los "derechos" adquiridos en el pasado. Por otra parte, la eficacia última de estos ajustes se ven sujetos a las resultas del proceso de negociaciones anuales -privilegio de los elementos a corto plazo- sobre la fijación de precios en el seno del Consejo de Ministros, factor que introduce una gran incertidumbre respecto al nivel de garantía ofrecido al respeto de las directries financieras por parte de la evolución de la política de gastos del sector.

Complementariamente, se ha llevado a cabo una mayor articulación de la política socio-estructural con la política de precios, si bien su capacidad en la contribución a los ajustes de los mercados resulta bastante dudosa. El voluntarismo en la aplicación de las medidas y el hecho de que alguna de ellas -caso del set-aside- responda más bien a las exigencias en la defensa de los intereses de determinados países miembros, viene a subrayar el carácter complementario de las mismas respecto a la política de precios.

La existencia de un amplio consenso en torno a la necesidad de una reorientación de la P.A.C. que tome en cuenta

los desajustes y desequilibrios de los mercados, evidencia concretada en la realidad de los excedentes agrícolas, constituye una buena base de partida, tanto a la hora de evaluar la coherencia de las medidas adoptadas en el pasado como en el diseño de la estrategia a largo que se desea para esta política comunitaria. Ahora bien, no se puede reducir un problema de opciones, como el que aquí nos ocupa, a una mera y simple discusión sobre las alternativas existentes en la elección de los mecanismos en cuanto a su efectividad para afrontar, con mayor o menor éxito, el problema del reajuste, por más que ambas cuestiones estén indisolublemente asociadas.

La consecución de una política agraria más coherente debe de tomar en cuenta una serie de elementos básicos en la definición a largo plazo de aquella:

- Cuál debe ser la inserción que se pretende para el sector agrario respecto al resto de los sectores productivos.

- Que papel se asigna al sector primario en el esquema de división internacional del trabajo.

- Cuál debe ser el desempeño de este sector en relación con la corrección de los desequilibrios regionales a nivel comunitario.

Es evidente que el problema sustancial del ajuste entre los desequilibrios de oferta y demanda de los mercados agrarios puede ser, en principio, atajado compatibilizándolo con grados de protección al sector primario muy variables. Dos posturas extremas pueden ser destacadas a estos efectos: el control de oferta con mantenimiento de precios agrarios elevados, con la finalidad de asegurar unos razonables niveles de renta a los agricultores europeos ó, en el extremo opuesto, una política de precios capaz de permitir el ajuste, en cuyo caso se hace evidente la necesidad de mecanismos complementarios para la defensa de dichos niveles. Es indudable que la elección entre una u otra alternativa contrae repercusiones de gran trascendencia desde diferentes ópticas. Así parece razonable pensar que las implicaciones para la inserción del sector con el exterior resultan bastante contrapuestas en ambos casos, como también lo son para el reparto de las cargas del reajuste del sector a nivel internacional e intracomunitario, para el reparto de los beneficios de la P.A.C. a nivel de países miembros y entre los diferentes segmentos de explotaciones agrarias, para los desequilibrios territoriales dados los efectos diferenciales que pueden plantear estas dos alternativas sobre la relocalización de las producciones y los factores productivos, etc. En última instancia, no cabe duda que uno u otro tipo de opción implicará notables repercusiones en la configuración de futuro de esta política comunitaria.

## VII.2 El debate sobre el proteccionismo agrario

La aplicación de elevados niveles de proteccionismo al sector primario por parte de las políticas agrícolas de los países desarrollados<sup>7</sup> ha venido siendo tradicionalmente justificada por las especiales características estructurales del mismo -especificidad del sector-. El bajo nivel de la elasticidad de demanda/ingreso de los productos agropecuarios supone una limitada capacidad de crecimiento de la demanda agraria en relación al registrado por la oferta, con lo que el sector se ve aquejado por una tendencia al deterioro de los precios agrarios. La respuesta en la defensa de los niveles de renta se ha centrado en elevados incrementos de los niveles de productividad a través de la intensificación de las producciones, concretándose en nuevos excedentes de producción que, a falta de medidas compensatorias intervencionistas, supondrían mayores deterioros en los precios y cesiones de las ganancias de productividad obtenidas al resto de los sectores productivos. Por otra parte, la inelasticidad de la oferta entraña una gran inestabilidad de los precios agrarios, factor

---

<sup>7</sup> A este respecto, también se ha venido subrayando la asimetría existente en el tratamiento al sector atendiendo al grado de nivel de desarrollo de los países. Así los menos desarrollados discriminan, en términos relativos, la agricultura frente a la industria: Peterson (1979), Bates (1981); mientras que se da la situación opuesta en el caso de los países desarrollados: Anderson (1989) y Anderson y Hayami (1986). La correlación positiva existente entre protección a la agricultura e ingreso per cápita ha sido puesta de manifiesto por Tyers y Anderson (1986) en el caso de treinta países o grupo de países. Estos resultados resultan consistentes con los alcanzados por Honma y Hayami (1986).

que viene a agravar la capacidad de captación de unas rentas estables por el sector.

Las políticas internas de los P.D. han intentado oponerse a estas tendencias estructurales privilegiando el apoyo al sector a través de un complejo entramado de medidas entre las que han venido destacando las referentes al sostenimiento de los precios<sup>8</sup>.

Ello ha conllevado una mayor tendencia a la sobreproducción del sector, agravada por el progreso técnico y la introducción de innovaciones tecnológicas apoyadas, en gran medida, por las propias políticas y gubernamentales<sup>9</sup> y a una visualización de los mercados externos como campo de absorción de los excedentes. Si se toma en cuenta el hecho de

---

<sup>8</sup> La O.C.D.E. "politiques nationales et échanges agricoles". París.1987 op. cit., ha clasificado los mecanismos de sostén de la producción agraria en ayudas directas (pagos compensatorios y otras medidas equivalentes), ayudas indirectas (investigación y desarrollo agrario, control sanitario, políticas fiscales, etc.) y ayudas al sostenimiento de precios (sistema de precios garantizados y de ayudas a la importación y a la exportación). El predominio de estas últimas en el área de la O.C.D.E. resulta abrumador, llegando a significar el 70,4 por ciento del total de volúmenes de ayudas otorgadas en el periodo 1979-1981.

<sup>9</sup> Ulrich Koester, "L'intervention sur le marché agricole et le commerce international". Economie Rurale Núm.167. mayo-junio, 1985, concede una importancia de primer orden a las innovaciones tecnológicas en el sector agrario, dado que, si bien pudiera pensarse que las políticas proteccionistas no pueden influir excesivamente en el comercio internacional por las reducidas elasticidades de la oferta y la demanda, estas favorecen la introducción de innovaciones tecnológicas merced a los mayores precios y la menor incertidumbre que introducen sobre la evolución de los mismos. En consecuencia, si bien la elasticidad de oferta puede ser reducida a corto plazo, estas políticas pueden hacer que la misma resulte bastante elevada a largo plazo.

que solo una fracción muy reducida de la producción mundial de productos agropecuarios es efectivamente comercializada, es fácil derivar la importancia que contrae este tipo de comportamientos para el comercio internacional agrario, incrementando su inestabilidad, tanto en los volúmenes como en los precios de las mercancías comercializadas, y provocando desviaciones artificiales del comercio, con un creciente protagonismo de los países desarrollados en los intercambios agrarios.

Un apunte adicional a tener en cuenta es que la incidencia de cada producto en concreto sobre el comercio internacional no viene determinado exclusivamente por sus correspondientes elasticidades de oferta y demanda, resultando primordial la tasa de protección otorgada al mismo. La especialización productiva de los países desarrollados en productos continentales explica las elevadas tasas de protección otorgadas a estos, circunstancia que no puede quedar desligada del creciente protagonismo que han venido demostrando en el total de los intercambios agrarios .

La dependencia de los países desarrollados en la colocación de sus excedentes en unos mercados internacionales claramente residuales en la concepción de sus políticas internas ha venido a poner en entredicho la autonomía de estas últimas, al revertirse sobre ellas los efectos distorsionadores que provocan sobre dichos mercados, de los



cuales dependen cada vez en mayor medida, y estar cada vez más a expensas de la evolución del contexto económico internacional. La Política Agrícola Común constituye, como tuvimos ocasión de comprobar, un claro caso ejemplificador de estos aspectos.

A los desajustes y distorsiones generadas por los elevados niveles de protección sobre el funcionamiento de los mercados internacionales cabe agregar todo un completo listado de críticas de variado signo, muchas de las cuales ya han sido objeto de mención en el apartado anterior: regresividad en la distribución de los ingresos para la sociedad en su conjunto y al interior del propio sector mismo; ineficiencias en la asignaciones de los recursos; propiciamiento de elevados gastos en la financiación del sector; sobreexpansión del producto agrario en campos de elevados costes, reduciéndolo en campos de bajos costes; reducción de la competitividad de los productos manufacturados en los países de la O.C.D.E., desviación de los recursos desde la industria y los servicios y desincentivación de la agricultura de los países en desarrollo, entre otras.

De esta forma, se ha venido conformando una muy favorable corriente de opinión en torno a la necesidad de liberalizar las políticas agrarias, haciéndolas más permeables a los dictados del mercado. Las ventajas de los efectos de la reducción del proteccionismo ha venido a constituir un tema

focal de estudio por parte numerosos autores e instituciones internacionales. El núcleo de esta literatura empírica se marca como objetivo la evaluación del coste del proteccionismo agrario desde la óptica de sus repercusiones sobre el bienestar económico agregado para el conjunto de la sociedad mediante la cuantificación de la "pérdida-lastre" en la que se incurre a través de los efectos contrapuestos originados por las políticas proteccionistas sobre el excedente de los consumidores, el excedente de los productores y el gasto público<sup>10</sup>.

Pese a las deficiencias metodológicas existentes entre este tipo de trabajos, lo que limita la posibilidad de efectuar comparaciones directas entre sus resultados, y las debidas precauciones con que se debe interpretar estos, dados los supuestos restrictivos en que se basan los diferentes modelos, se evidencia un paralelismo en sus conclusiones en cuanto a los efectos distorsionadores del proteccionismo y los resultados que cabe esperar de una rebaja en los niveles de sostenimiento del sector.

En referencia a estos últimos, las evaluaciones empíricas señalan los siguientes efectos:

---

<sup>10</sup> Para una mayor profundización en el conocimiento del enfoque teórico de este tipo de trabajos, las metodologías empleadas y las implicaciones de los supuestos necesarios en la justificación de sus cálculos, puede consultarse el ya mencionado trabajo de Alan Winters. "Las consecuencias económicas del apoyo de la agricultura: una investigación". Op. cit.

- Incremento, con carácter general, de los precios mundiales de los productores agrarios<sup>11</sup>, reducción del grado de variabilidad de los mismos y aumento de los volúmenes comercializados a nivel internacional. A estos resultados conducen evaluaciones tan dispares, en cuanto al tipo de metodología empleada, como las efectuadas a través del desarrollo de modelos de equilibrio parcial, en el supuesto de una reducción multilateral y coordinada de los niveles de protección por parte de los países industrializados -O.C.D.E. (1987) y Tyers y Anderson (1986)- en contraposición al desarrollado por K. Frohberg, G. Fisher y R.S. Parikh (1.989), modelo de equilibrio general<sup>12</sup> en el que se abordan los efectos de una rebaja unilateral de los niveles de sostenimiento de la P.A.C. Este último modelo permite comprobar las alteraciones experimentadas en la estructura de los precios relativos de los productos agrarios en relación a los no agrarios en el caso de la Comunidad. Los menores niveles de protección otorgados a los productos agrarios

---

<sup>11</sup> No obstante, es de señalar las notables asimetrías en que se puede concretar el impacto de la reducción en los niveles de protección sobre los precios mundiales de cada producto en concreto dados los diferenciales de protección existentes y los impactos intersectoriales que se producen a través de las elasticidades cruzadas entre los productos.

En el caso concreto del estudio de la O.C.D.E. los resultados empíricos revelan un alza moderada de los precios de los productos ganaderos (leche y carne) y una bajada de los precios de los productos destinados a la alimentación del ganado, dada la contracción experimentada por la producción del sector ganadero.

<sup>12</sup> Los modelos de equilibrio general proceden, en oposición a los de equilibrio parcial, a la inclusión de los sectores no agrícolas con el fin de poder captar las consecuencias macroeconómicas e intersectoriales derivadas de los cambios introducidos en las políticas agrícolas.

conducirían a una bajada de los precios agrarios comunitarios, en contraposición a la elevación experimentada por los mismos a nivel mundial, y a una reducción menos pronunciada de los precios de los productos no agrarios.

- disminuciones moderadas en los volúmenes de producción, en respuesta a la reducción en los niveles de sostenimiento, e incrementos en los consumos igualmente moderados y muy diferenciados según el tipo de productos. Estos resultados alcanzados por el modelo de equilibrio desarrollado por la O.C.D.E.<sup>13</sup> resultan bastante coherentes con las elasticidades de oferta y demanda utilizadas en la evaluación del modelo: elasticidades a medio plazo (unos cinco años) en la medición de los impactos ocasionados por las

---

<sup>13</sup> "Politiques nationales et échanges agricoles" O.C.D.E. París, 1987. Op. cit.

En concreto, este modelo analiza los resultados de una liberalización multilateral en el proteccionismo agrario a través de una reducción lineal del 10% en las ayudas otorgadas por los países miembros al sostenimiento de sus agriculturas. Los países, o bloques de países incluidos en el modelo son: Canadá, Australia, C.E.E.-10, EE.UU., Austria, Nueva Zelanda, Japón, Grupo Nórdico, Grupo mediterráneo (incluidos España y Portugal), países de economía planificada y resto del mundo.

Respecto a los escenarios se contemplan las siguientes cinco posibilidades: una reducción lineal del 10% por producto y país; una reducción del 10% por país, repartiéndose ésta entre los productos implicados de forma directamente proporcional a las ayudas otorgadas a los mismos en el momento de partida; una reducción global del 10% para el conjunto de países, repartiéndose entre estos de forma estrictamente proporcional a las ayudas otorgadas por unidad de trabajo; una reducción del 10%, constituyendo la base del reparto por producto y país las ayudas otorgadas por cada unidad de producción y, finalmente, una reducción porcentual idéntica a nivel de cada producto y país, siendo la misma calculada de tal forma que la reducción total de las ayudas relativas al producto considerado sea igual al 10% para el conjunto de la zona O.C.D.E.

variaciones en los precios sobre los niveles de dichas variables.

- Incrementos en los niveles de bienestar: la aproximación de los precios internos más elevados a los precios mundiales induce redistribuciones intersectoriales de los ingresos, reduciéndose los pertinentes a los productores agrarios e incrementándose los correspondientes a los consumidores y contribuyentes. La resultante neta puede concretarse en un incremento de los niveles de ingreso totales. En el caso de la C.E.E. estas evaluaciones han sido realizadas a través de numerosos trabajos elaborados desde el enfoque del equilibrio parcial. Así Buckwell, Harvey, Thompson y Parton (1982), estimaron en 1980 una ganancia neta equivalente al 0,5% del PIB comunitario, resultado que se encuentra muy próximo al estimado por De Veer (1989) en referencia al año 1980, un incremento del 0,38%, y al evaluado por Thomson (1989) en 1986: un 0,35% del P.I.B. total de la C.E.E. en ese año.

Esta misma metodología ha sido aplicada de forma individualizada a cada uno de los países miembros con la finalidad de poder dictaminar los hipotéticos efectos redistributivos de los beneficios (pérdidas) derivados de la reducción en los niveles de protección. Los resultados alcanzados dependen de los efectos no presupuestarios derivados de la posición de cada país de cara al comercio

exterior -pérdida en el caso de que se trate de un exportador neto y ganancia cuando se trate de un importador neto- y de los efectos presupuestarios, determinados por las reducciones de las aportaciones financieras por parte de los países miembros a consecuencia de los menores gastos en materia de restituciones a la exportación. La intensidad de estos efectos está en función de los valores de las elasticidades de las funciones de exportación e importación netas de cada país y de las correspondientes al resto del mundo.

- Adicionalmente, los modelos de equilibrio general analizan los efectos de la reducción en los niveles de protección sobre el conjunto de la economía a través de las relaciones intersectoriales que se establecen entre el sector agrario y el resto de los sectores productivos. Los efectos inducidos de la bajada de precios agrarios se trasladarían a una reducción en los niveles de oferta, empleo y valor añadido en el sector primario; pero los menores niveles de inflación podrían asegurar una ganancia en la competitividad de los sectores no agrícolas, pudiendo verse incrementados los niveles de actividad de la economía en su conjunto, con lo que el nivel de empleo global no tendría por qué experimentar un descenso. A tales resultados se ajustan las evidencias empíricas del ya citado modelo de Frohberg, Fischer y Parikh (1989) y el desarrollado por J. M. Burniaux (1989), partiendo ambos del supuesto de un desarme unilateral del proteccionismo

por parte de la C.E.E<sup>14</sup>.

- Finalmente, respecto a las repercusiones de la reducción del proteccionismo sobre los países menos desarrollados (P.M.D.), cabría esperar una mejora de sus posiciones en los intercambios comerciales agrarios, merced a los incrementos de los precios mundiales y a un potencial incremento de las cantidades exportadas, y a una cierta expansión de sus P.I.B. agrarios. No obstante, los resultados que se desprenden de algunos de los estudios desarrollados a estos efectos no parecen ser tan claros.

El trabajo de Frohberg et al evidencia como, efectivamente, los efectos de la liberalización pueden plasmarse en un incremento del P.I.B. agrario pero, en oposición a los resultados registrados en el caso de las economías industrializadas, el P.I.B. global puede registrar un ligero retroceso como consecuencia de la mayor eficacia de los sectores no agrarios de los países no industrializados tras los reajustes en la asignación de los factores

---

<sup>14</sup> En el caso del modelo de Frohberg, Fischer y Parikh, se presupone, como se ha indicado antes, una rebaja del proteccionismo agrícola por parte de la C.E.E. en el periodo 1985-2000, llegándose en el último año de este periodo a un nivel de protección media equivalente al 27 por ciento del existente en el año inicial. El modelo de Burniaux parte del supuesto de una acomodación plena de los precios internos comunitarios respecto a los mundiales en el periodo 1980-1986, comparándose -entre otros- los impactos de tal supuesto sobre el P.I.B. comunitario y sobre los niveles de ingreso real en relación a la tendencia que hubiesen seguido ambos indicadores en el caso del mantenimiento de la protección a un nivel constante a lo largo de dicho periodo.

productivos.

Por otra parte, David Colman (1987) expone que los efectos de la liberalización solo se harán notar, en cuanto a sus beneficios, de forma marginal para los P.M.D., dado que los efectos negativos del proteccionismo se concentran en torno a los productos continentales, los cuales tienen un carácter marginal en las estructuras productivas de esta clase de países. Además, es necesario considerar, a la hora de evaluar los efectos, el hecho de que muchos de estos países son importadores netos de estos productos, con lo que, en el caso de que sus precios mundiales se viesen efectivamente incrementados, resultarían perjudicados. De hecho, ya en a negociación a medio camino desarrollada en diciembre de 1988 en Montreal se pudo comprobar una división clara de las posiciones de los P.M.D. en torno a dos bloques: los exportadores, cuyos intereses se encuentran muy cercanos a los defendidos por el Grupo CAIRNS, y los que dependen de las importaciones de alimentos, peticionarios de un régimen específico para facilitar el desarrollo de sus estructuras agrarias.

Esta asimetría en los beneficios de la reducción del proteccionismo es corroborada por el estudio de Valdes y Zeitz (1980) y por el desarrollado por Zietz Joachim (1986). Ambos trabajos están basados en el desarrollo de modelos de equilibrio parcial, recogiendo las relaciones intersectoriales



que se operan entre los mercados de los productos contemplados en los análisis: ocho en el caso de Valdes y Zeitz y cuatro en el caso de Z. Joachim<sup>15</sup>. Los modelos discriminaron los efectos de las simulaciones -evaluando los impactos producidos en los ingresos por exportaciones y en los niveles de bienestar, medidos en términos de los cambios operados en los excedentes de productores y consumidores- según los niveles de renta de los P.M.D. (países de renta baja y media/alta) y a las diferentes áreas geográficas que se enclavan en los mismos (Africa subsahariana, Norte de Africa/Oriente Medio, Asia y América Latina). Aunque los resultados de ambos modelos no son estrictamente coincidentes -cuestión lógica si se toma en cuenta las diferentes bases temporales referenciales utilizadas y el hecho de que el trabajo de Valdes y Zeitz parte del supuesto de una reducción lineal a la mitad de la protección agrícola de los países de la O.C.D.E., en tanto que el de Joachim parte del supuesto de la completa eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias sustentadas por los países desarrollados- si obtienen conclusiones paralelas en cuanto a la diferencia cualitativa de los efectos de la liberalización. Así son los P.M.D. con niveles de renta media/alta, especialmente los latinoamericanos (Brasil y Argentina), los que absorben el grueso de los beneficios, tanto en lo que se refiere a la participación de este grupo de países en los cambios netos de bienestar como en lo que

---

<sup>15</sup> En el estudio de Z. Joachim los productos considerados son azúcar, carne, trigo y maíz. Estos se ven ampliados, en el caso de Valdes y Zeitz, al azúcar refinado, café, vino y tabaco.

respecta a los cambios netos operados en el proceso de liberalización sobre las balanzas comerciales de estos países. Por el contrario, los países con menores niveles de renta registran pérdidas de bienestar derivadas del hecho de que las pérdidas de ingresos de los consumidores, a consecuencia del incremento de los precios mundiales, sobrepasan las ganancias obtenidas por los productores a través de los mayores ingresos por exportación. Finalmente, ambas evaluaciones empíricas resaltan al azúcar como el producto más determinante a la hora de explicar los beneficios de la liberalización, resultado que se muestra coherente con el elevado nivel proteccionista otorgado a este sector por la P.A.C.

Aunque no cabe negar la utilidad que se desprende de este tipo de estimaciones a la hora de calibrar los impactos de la reducción en los niveles de protección sobre los P.M.D., es necesario resaltar las insuficiencias que aquejan a las mismas (D. Colman (1987) y Jan de Veer (1986)) al no evaluar el impacto de las políticas proteccionistas, macroeconómicas y monetarias sobre el desarrollo de los P.M.D., inhibiendo las posibilidades de desarrollo de sus aparatos productivos en general y de sus sectores agrarios en particular<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Colateralmente, ambos autores enjuician de forma muy crítica las políticas de ayuda alimentaria puestas en práctica por los países desarrollados, desestimulando el desarrollo de la producción interna de alimentos y agudizando la dependencia alimentaria de estos países. Una crítica mas equilibrada debiera tomar también en consideración los efectos negativos que para el desarrollo del sector han contraído los modelos de desarrollo aplicados en muchos de estos países.

### VII.3. La P.A.C. y el proteccionismo agrario.

La creciente magnitud del desajuste entre la oferta y la demanda agraria ha provocado que la Comunidad no haya podido permanecer ajena al debate sobre el proteccionismo agrario. El abanico de posibilidades venía delimitado, al menos en el plano teórico, por dos opciones extremas:

- disciplina rígida de la producción compatible con el mantenimiento de precios agrarios relativamente elevados. Esta opción viene a defender una especie de "enyesamiento" de la situación de partida, privilegiando la extensión de la contingentación de las producciones agrarias -cuotas<sup>17</sup>- en conjunción con una utilización más activa de los mecanismos directos de restricción de la oferta; en concreto, se destaca el papel crucial que puede desempeñar en este sentido la limitación de superficies agrícolas (set-aside) apelándose a su recurso de forma obligatoria, pudiendo ser repartido el esfuerzo de forma equitativa entre los Estados miembros. En contrapartida, se propugna el mantenimiento de una política de precios ajustada a facilitar la supervivencia de las explotaciones racionales sin renunciar al principio de paridad de rentas del sector respecto al resto de los sectores productivos.

---

<sup>17</sup> un claro exponente de los intentos de extensión del sistemas de cuotas lo constituyó el caso de los cereales, dándose fuertes presiones en 1986 para la introducción de este mecanismo en el sector.

El recurso a una política de precios más flexible y acomodada a los desequilibrios de los mercados es objeto de severas críticas en orden a los siguientes factores:

- \* Con independencia de cual sea la intensidad de la bajada en los niveles de precios, resulta más que dudoso que se obtengan incrementos considerables en las salidas de los productos, a parte de la agravación de las tensiones que podrían culminar en una efectiva renacionalización de la política agraria comunitaria.

- \* Las reducciones de la producción podrían resultar más que insuficientes dado que una política de precios restrictiva no puede contrarrestar eficazmente los incrementos en los niveles de productividad, de esta forma sólo se obtendrían niveles de precios inferiores sin que se reduzcan las cifras totales de producción.

- \* Se podría provocar un abandono acelerado de la agricultura por parte de los agricultores marginales cuyas tierras pasarían a engrosar las pertenecientes a los grandes agricultores, con lo que el resultado final podría concretarse en incrementos efectivos en los niveles de producción.

\* La rebaja en los precios puede incidir en los ingresos de forma muy variable, tanto a nivel de las explotaciones como a nivel territorial, dadas las grandes disparidades existentes en la relación ingresos/costes según los diferentes tipos de cultivos.

\* La necesidad de ayudas financieras compensatorias podrían resultar extremadamente gravosas para el presupuesto comunitario lo que, a parte de las dificultades administrativas en la gestión y puesta en funcionamiento de las mismas, plantearían el interrogante de como proceder a justificar desde un punto de vista político este "afloramiento" del gasto.

Complementariamente, esta opción apela a la necesidad de reconquistar los mercados internos, defendiendo la primacía del principio de preferencia comunitaria y atacando el sistema de derogaciones que actualmente minan el mismo; por consiguiente, esta alternativa no puede ser dissociada del reclamo a unos mayores niveles de autarquía por parte de la P.A.C.

- La segunda opción destaca la necesaria correlación que debe establecerse entre la garantía de precios y las mayores exigencias en la disciplinación de la producción. La política

de precios debe de jugar, en este sentido, el papel protagonista en el ajuste de los desequilibrios estructurales que aquejan a los mercados agrarios, requiriéndose descensos pronunciados de los precios institucionales y de otras ayudas en plazos temporales no excesivamente dilatados. Esta alternativa se estima plenamente coherente con la voluntad de seguir manteniendo una presencia activa en los mercados internacionales.

La política agrícola instrumentada en los ochenta ha intentado compatibilizar ambas vías combinando la reducción de precios de forma directa o indirecta (tasas de corresponsabilidad, umbrales de garantía) con programas de gestión de oferta: cuotas lácteas, retirada de tierras, prejubilación, reconversión, extensificación de cultivos... En este sentido, se ha operado una cierta ambigüedad en cuanto a la instrumentación desarrollada. De hecho, esta vía "intermedia" ha sido la adoptada por parte de dos documentos tan trascendentales como el "libro verde" y "Un Futuro para la Agricultura Europea", ya que si bien los mismos exponen su rechazo a la extensión del mecanismo de cuotas en ninguno de ellos se han asumido compromisos claros tanto en lo referente a la intensidad como a los ritmos de desarrollo de su demanda de una orientación de los precios más marcada por el dictado de los mercados; en cualquier caso, ambos textos ponen el acento en la moderación y graduación con que se debe ejecutar la política restrictiva en materia de precios agrarios, dado

que hay que considerar, junto con el problema del ajuste de la oferta agraria, los otros vértices del triángulo central de problemática del sector:

- la necesidad de seguir manteniendo el modelo agrícola europeo basado en las explotaciones de carácter familiar, lo que en suma no supone sino el reconocimiento de las dificultades de reajuste de la mano de obra agraria en contextos económicos recesivos, ajuste que, conforme a la Teoría de Schultz, viene explicado más por la disponibilidad de empleos no agrarios que por los propios precios o rentas agrarias. Así pues, existía un evidente temor frente a cuál pudiera ser el grado de flexibilidad del empleo agrario en respuesta a una reducción en los niveles de protección<sup>18</sup>.

- pese a que el principio de paridad de rentas no es reconocido en un sentido estricto por el art.39 del Tratado no se podía obviar la necesidad de seguir garantizando un nivel de ingresos digno a los agricultores europeos.

---

<sup>18</sup> Las proyecciones del citado modelo de Frohberg, Fischer y Parikh -"International effects of CAP Trade Liberalization". o.p.cit.- señalan una acusada elasticidad del empleo agrario. Las estimaciones reflejan que la rebaja de los niveles de protección media equivalente en un 27% a ser desarrollada de forma unilateral por la Comunidad en un horizonte de diez años (1990-2000) podría provocar la pérdida del 14,9 por ciento de los empleos agrarios existentes al inicio del periodo.

La consideración de los dos anteriores factores evidenciaba las debidas cautelas que se debían tomar en el proceso de acercamiento de los precios institucionales a los de mercado, propugnándose una especie de "aterrizaje suave" del sector que podría verse facilitado por el desarrollo de medidas de acompañamiento: políticas estructurales adaptadas a las explotaciones en situaciones marginales, ayudas al sostenimiento de las rentas de las áreas más desfavorecidas y posibilidad de acogerse a opciones voluntarias para el abandono de la agricultura.

De esta forma, la opción elegida viene a reconocer la necesidad de compatibilizar la inevitabilidad del ajuste del sector con sus propias peculiaridades estructurales, las cuales justifican una transferencia de renta desde los otros sectores económicos. El delicado equilibrio que se debe de guardar entre ambos extremos es resaltado por M. Tracy para quien "una adaptación forzada de los mecanismos de mercado obviaría el hecho de que el sector agrario no cumple las condiciones de aplicación del modelo neoclásico, mientras que las medidas intervencionistas no aportan una solución al problema fundamental del desequilibrio del sector"<sup>19</sup>.

Naturalmente, la adopción entre una de las dos alternativas extremas anteriormente citadas o la posibilidad

---

<sup>19</sup> "Excedents et Echanges: Dilemmes Européens". op. cit. pág  
núm.9



de optar por una de las opciones comprendidas en el amplio abanico que se abre entre ambas constituye, en última instancia, una toma de decisión de carácter marcadamente político, pero ello no supone que debamos ignorar las implicaciones que las mismas puedan contraer de cara al desenvolvimiento futuro de la política agrícola comunitaria. A continuación examinaremos alguno de los factores que deben necesariamente tomarse en consideración a la hora de evaluar estas alternativas.

#### -La reinserción en la división internacional del trabajo.

La conexión entre los desniveles en las tasas de protección según O.C.M. -productivismo- extroversión de las producciones comunitarias hacia el exterior es un hecho constatado. La Comunidad ha alcanzado una posición predominante en el comercio internacional agrario en los sectores del vino, leche, mantequilla y leche en polvo, y resulta muy significativa en carnes, trigo y azúcar.

No cabe ignorar que esta posición dominante de la Comunidad se ha venido apoyando, en gran parte, en el mecanismo de restituciones a la exportación; así se comprueba como estas subvenciones vinieron a suponer en 1988 el 33,1% del total de las exportaciones comunitarias efectuadas en ese año (29.998 millones de ecus).

El interrogante que se plantea es el concerniente a como compatibilizar el mantenimiento de las elevadas participaciones alcanzadas en las corrientes de intercambios a escala mundial, voluntad expresada por el Libro Verde, desvinculando las mismas, al menos parcialmente, del mecanismo de subvenciones a la exportación, el cual se ha revelado como un importante elemento de sobrepresión sobre unos gastos financieros del sector cuya estabilización se hace imprescindible en el respeto del marco financiero acordado y como uno de los principales elementos de confrontación en el seno de las discusiones que se vienen desarrollando en la Ronda Uruguay respecto a la cuestión agraria.

Las soluciones aportadas por cada una de las dos opciones expresadas respecto a esta crucial cuestión resultan claramente divergentes, ofreciendo razonables márgenes de duda en cuanto a los resultados finales que podrían desencadenar.

La opción de gestión rígida de la oferta agraria aparece, en principio, escasamente coherente con el mantenimiento de una presencia activa de la Comunidad en los mercados internacionales agrarios o, cuando menos, del avance de la misma dado el diferencial que se seguiría estableciendo entre los precios internos y los precios mundiales; no obstante, esta alternativa descansa su lógica en las posibilidades que ofrecen los mecanismos de control de cara a la determinación en la formación de los precios mundiales de aquellos productos

en los que la Comunidad es la principal exportadora mundial. Ello permitiría compatibilizar, en principio, sus intereses en los mercados internacionales con un nivel aceptable de gastos financieros; el punto débil de esta argumentación estriba en la capacidad real de la C.E.E. para imponer, por sí misma, este control de la oferta en ausencia de acuerdos internacionales por productos, cuestión sobre la que E.E.U.U. siempre ha manifestado una clara oposición, ya que en el caso de fracaso en estos intentos, hipótesis que parece más verosímil, los terceros países podrían venir a reemplazar las posiciones por ella abandonadas.

La oposición de un acercamiento activo de los precios internos a los mundiales resalta las ganancias de competitividad que podría obtener la agricultura comunitaria al tener que acomodarse a la realidad dictada por las ventajas comparativas del comercio internacional. A estos efectos se destaca que, en realidad, el posicionamiento actual de la Comunidad en los mercados internacionales es de carácter pasivo, ya que responde a una política interna basada en altos niveles proteccionistas que exigen la reversión externa de los excedentes agrarios apoyándose en las subvenciones a la exportación. Por otra parte, esta alternativa viene a señalar la necesidad de tomar en cuenta las grandes transformaciones acaecidas en el desarrollo del sistema agroalimentario transformador de primeras materias agrícolas. En 1960 tan sólo las industrias agroalimentarias alemana y británica tenían un

U.A.B. superior al del sector agrario; en los noventa, el V.A.B. producido por este complejo a escala comunitaria es superior al del conjunto del sector agrario comunitario. El descenso de los precios internos para los productos de base vendría a operar una reducción en los costes para ciertos sectores de primera transformación tornando en más competitivo al sector. El problema reside, precisamente, en cuál sería el futuro de estos productos de base si los precios acentuadamente disminuidos no garantizan un mínimo margen de rentabilidad para los productores europeos, con lo que la Comunidad podría devenir en un perdedor neto en el reajuste del sector en ausencia de un acuerdo equilibrado y equitativo del reparto de las cargas del ajuste a nivel internacional<sup>20</sup>.

#### El Reparto de la carga del ajuste a nivel interno.

No cabe ninguna duda que, mientras que en el caso de la alternativa de contingentación y regulación de la oferta agraria se puede obtener un reparto consensuado de las cargas del ajuste preservando en gran medida el status-quo reinante, la opción libreralista plantea serias incertidumbres respecto a cuáles serán los efectos finales de la reducción del proteccionismo sobre cada uno de los Estados miembros, dado

---

<sup>20</sup> D. Bergmann y P. Baudin -"Politiques D'avenir pour l'Europe Agricole". o.p.cit.- cuestionan la tan subrayada ventaja comparativa de EE.UU. respecto a la Comunidad subrayando su potencial tecnológico, agronómico y humano. De hecho, estos autores exponen que la C.E.E. podría obtener ventajas comparativas en los sectores lácteo, trigo y carne roja y en frutas y hortalizas cuyas producciones se encuentran muy mecanizadas.

que los efectos que potencialmente puede contraer el mismo sobre el nivel de oferta agraria, la relocalización de las producciones y los niveles de empleo pueden encontrar una desigual incidencia geográfica en atención a sus especializaciones sectoriales, orientaciones productivas, desarrollo de sus estructuras agrarias, capacidad de autosostenimiento, posibilidades de reciclaje de los excedentes agrarios, grado de asalarización, desarrollo de vías de pluriactividad, etc.

La insuficiencia de los análisis basados en la evaluación de los costes-beneficios de la reducción del proteccionismo desde la mera óptica de la medición de los cambios que pudieran operarse en términos de bienestar económico resulta patente, tanto por las propias limitaciones que incorporan sus restrictivos supuestos de partida<sup>21</sup> como por ignorar muchos de los factores arriba explicitados.

No obstante, numerosos autores vienen a subrayar los

---

<sup>21</sup> En concreto, los modelos empíricos basados en este enfoque suponen la existencia de competencia perfecta; elasticidad infinita de las ofertas de los productos importados, con lo que se admite el hecho de que ningún país pueda poseer una capacidad determinante en la formación de los precios mundiales; invariabilidad de los precios de los demás bienes, ya que si no se admitirían efectos de sustitución no sólo al interior de los productos agrícolas, sino entre este sector y el resto de los sectores productivos; pleno empleo de los factores productivos, con lo que el coste de la reducción del proteccionismo no se valora en términos de los recursos que podrían quedar desempleados; constancia de la utilidad marginal de la renta; precios de los factores constantes y el establecimiento de supuestos a cerca de unos valores de las elasticidades de oferta y demanda sujetos a estimaciones de carácter empírico.

beneficios que podría conllevar la reducción del proteccionismo de cara a un reequilibrio en el reparto de los beneficios de la P.A.C. en el plano territorial, dado que los mismos se han venido decantando hacia determinadas áreas geográficas, las más desarrolladas de la Comunidad. A tales efectos se resalta la incapacidad que ha venido demostrando la política agrícola en la amortiguación de los desequilibrios regionales existentes en el desarrollo del sector agrario operándose, muy al contrario, la ya citada relación causal existente entre la especialización productiva en sectores fuertemente protegidos -concentración de producciones- concentración de los recursos financieros del F.E.O.G.A. En situación inversa, las producciones con menores niveles de protección (productos mediterráneos) se han visto expuestas en mayor grado al libre juego de la oferta y la demanda.

De esta forma, las rebajas en los precios institucionales de los productos continentales podrían contribuir a superar las diferencias en los desniveles de protección entre los productos que, si bien podrían encontrar su base justificativa en la relativa homogeneidad existente entre las especializaciones productivas de los países miembros en el arranque fundacional de esta política comunitaria<sup>22</sup>, ha

---

<sup>22</sup> La mayor protección otorgada a los productos continentales también se ha venido justificando en razón de la coherencia que debían de guardar los mecanismos de protección con la especificidad de sus mercados y de las propias características intrínsecas de estos productos. Así se resalta el hecho de que el ciclo de maduración de estos productos es elevado, su elasticidad de oferta relativamente rígida y su demanda muy inelástica. En sentido

devenido en altamente irracional con la cada vez más acusada heterogeneidad del sector derivada de las sucesivas ampliaciones y el creciente peso político de los países del sur en el proceso decisonal.

Otro argumento sólido en la defensa de una política de precios más liberal radica en el hecho de que este mecanismo resulte altamente inequitativo al interior del propio sector agrario, a parte de la poca aptitud demostrada por el mismo en el reequilibrio territorial de las rentas agrarias.

Este carácter inequitativo se fundamenta en el hecho de que los beneficios de una política de precios alcista beneficia a los grandes productores, dado que los incrementos totales resultan proporcionales a las cantidades producidas. Esta regresividad en el reparto será tanto más acentuada

---

opuesto, las producciones intensivas no ligadas a la tierra (huevos, aves y carne de porcino) cuentan con elevadas elasticidades de oferta, por lo que la aplicación del sistema de precios de intervención hubiese contraído elevados costes financieros. Igual situación es reproducible en el caso de los productos hortofrutícolas, a parte de su escasa durabilidad, optándose en este caso por mecanismos de ajuste basados en contratos entre productores y los circuitos de distribución. Por otra parte, la relativa inelasticidad de la demanda de los productos de la zona templada podría asegurar que retiradas moderadas de los mercados condujesen a sensibles alzas en los precios, mientras que en el caso de las producciones hortofrutícolas, que cuentan con demandas relativamente más elasticas, el deterioro en los precios podría quedar compensado con el incremento en las cantidades vendidas. No obstante, las o.c.m. típicamente mediterráneas (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva) fueron reforzadas antes de que se produjese la última ampliación hacia el sur, si bien estos productos no han quedado exentos de los rigores de la política de ajuste que se viene aplicando desde la segunda mitad de los ochenta.

cuanto mayor sea el grado de concentración de la producción en un, relativamente, reducido número de explotaciones, circunstancia que ya tuvimos ocasión de comprobar en el caso de la Comunidad.

Esta posición es compartida por un numeroso grupo de autores<sup>23</sup>: D. Bergmann (1987); A. Winters (1987); M. Petit (1987). En iguales términos se han expresado la O.C.D.E. (1987) y el Secretariado del Grupo de Prospectiva Agrícola (1989) encargado de la redacción de un informe sobre las líneas estratégicas a seguir por la agricultura francesa en el marco del décimo plan de desarrollo: 1989-1992.

En concreto, el estudio de la O.C.D.E. señala que "los análisis de los datos de costes y beneficios por explotaciones de distinto tamaño en los Estados Unidos y en la C.E.E. indican que, en ambos campos, más de un 75 por ciento de la ayuda de la agricultura calculada en este estudio va a parar a manos del 25 por ciento de todas las explotaciones. Por ello, el mayor impacto de la reducción de la ayuda recaería

---

<sup>23</sup> L.V. Barceló, "la política de precios agrarios y la equidad". Revista Agricultura y Sociedad núm.23. Abril-junio. 1982, defiende una visión contrapuesta a este respecto ya que, en su opinión, la política agrícola resulta equitativa al interior del propio sector agrario, dado que las proporciones relativas de participación no resultan alteradas ante, por ejemplo, una duplicación de los precios agrarios, siendo este hecho el realmente relevante y no los cambios absolutos provocados en la masa de resultados a consecuencia de esta variación. En contraposición la política de precios es inequitativa para la sociedad en su conjunto, dadas las diferencias que se establecen en la propensión media al consumo de bienes alimenticios entre los diferentes estratos poblacionales.



sobre las grandes explotaciones, que tienden a especializarse en unos pocos productos y que también gastan una parte relativamente elevada de sus ingresos en factores de producción"<sup>24</sup>.

La necesidad de corregir estos efectos perversos de la política de precios ha sido objeto de defensa por parte de la escuela agrarista francesa que, tradicionalmente, ha propugnado la necesidad de precios diferenciales que garanticen el nivel de renta de los pequeños y medianos agricultores, vía asumida parcialmente por la P.A.C. a través de una variada gama de medidas<sup>25</sup>.

De las anteriores previsiones parece desprenderse un hipotético reequilibrio de los beneficios de la P.A.C. en favor de la regiones del Sur y de las explotaciones marginales de la Comunidad que, de forma mayoritaria, se localizan en aquellas, ante una política de precios restrictiva concentrada en los denominados productos centrales de esta política comunitaria.

No obstante, es necesario no adoptar posturas

---

<sup>24</sup> "National Policies and agricultural Trade". op.cit., traducción al castellano en "El Futuro de la Agricultura". o.p.cit. pág núm.53.

<sup>25</sup> En este sentido hay que encuadrar las ayudas al trigo duro y a los pequeños productores de cereales, ayudas diferenciadas a los pequeños productores de aceite de oliva, modulación en las tasas de corresponsabilidad en los lácteos y cereales, exención de la destilación obligatoria a los pequeños cosecheros...

maximalistas a este respecto; de hecho, la correlación entre los niveles de renta y los niveles de sostenimiento otorgados no resulta tan directa como en principio pudiera esperarse como demuestran las contradicciones expuestas por las especializaciones de determinadas regiones de las que cabría esperar altos niveles de renta agraria que en realidad no se dan, siendo igualmente observables situaciones de tipo inverso; la intermediación de un complejo entramado de factores tales como los condicionamientos naturales, incorporación tecnológica, transportes; desarrollo de canales de comercialización y transformación y desarrollo de estructuras productivas constituyen elementos básicos a la hora de determinar la capacidad de las regiones en la valoración de las ventajas que otorga la P.A.C. En este sentido no es posible ignorar las consecuencias negativas que podrían producirse para determinadas regiones agrícola-mente atrasadas en la Comunidad a consecuencia de acentuadas rebajas en los precios institucionales de las producciones cerealeras.

El propio libro verde de la Comisión y el Estudio de los efectos regionales de la P.A.C. desarrollado por el grupo R.I.C.A.P. vienen a interrogarse a cerca de, si efectivamente, no serían las regiones atrasadas las que resultasen más perjudicadas por la aplicación de una política restrictiva de precios aplicada de forma uniforme<sup>26</sup>, dado que:

---

<sup>26</sup> Como alternativa a la bajada de precios uniforme el grupo R.I.C.A.P. apuntaba la posibilidad de establecer una bajada en los precios proporcionales a las producciones en la instrumentalización

- el impacto de una bajada de los ingresos podría resultar tanto menos soportable cuanto menor sea el nivel de beneficios por activo.
- sus capacidades para reorientar sus sistemas de producción resultan notoriamente más limitadas .
- sus oportunidades de empleo alternativo al agrícola son muy reducidas.

A los anteriores factores cabría agregar la circunstancia de que los niveles de pluriactividad de las explotaciones marginales radicadas en los países del sur resultan muy reducidos tal y como pudimos comprobar en el tercer capítulo, de esta forma podría operarse la paradoja de que si los incrementos de precios benefician de forma marginal a los pequeños productores, las bajadas de los mismos podrían provocar su expulsión sino se produce una adecuada respuesta del incremento del trabajo a tiempo parcial. En definitiva, no queda garantizado el hecho de que la reducción de los precios institucionales no vaya a acentuar la estructura dualista del modo agrario comunitario concretado en la

---

de las penalizaciones. Las dificultades administrativas para desarrollar un sistema de precios por explotación, su posible freno a la productividad y competitividad del sector y las disfuncionalidades que podría introducir en la jerarquía de precios, dado que sería necesario aplicar rebajas en los precios mas pronunciadas en aquellas producciones en las que la presencia de las grandes explotaciones fueran mayoritarias, llevaron a desaconsejar la aplicación de este tipo de instrumentación.

existencia de un reducido número de explotaciones competitivas y una multiplicidad de explotaciones marginales supervivientes vinculadas a tareas de carácter medio-ambiental.

#### El Impacto sobre el nivel de la oferta agraria.

Si los mecanismos de contingentación de la producción permiten asegurar un impacto inmediato sobre los niveles de producción, el resultado final de una política restrictiva de precios corre a expensas del grado de elasticidad de la oferta agraria ante variaciones en los precios. Las controversias a cerca de los valores de dicha elasticidad son bien conocidas. Para algunos autores, si bien la elasticidad puede resultar un tanto rígida a corto plazo, pudiendo ser compensados los efectos del declinamiento de los precios con alzas experimentadas en los niveles de productividad, a largo plazo puede mostrarse bastante elástica. En apoyo de esta afirmación se subraya el requerimiento de elevados precios que lleva aparejado la incorporación del progreso tecnológico y la mejora de la calidad de los recursos productivos aplicados al sector agrario. La elevación de la relación capital/trabajo en la agricultura, la concentración de la producción en un relativamente reducido número de explotaciones, el desplazamiento del factor trabajo y la sensibilidad demostrada por el sector ante fluctuaciones en el tipo de interés son claros exponentes de la acelerada aplicación de nuevas

tecnologías en el sector primario cuya continuidad necesita la seguridad de ciertos niveles mínimos de proteccionismo.

En sentido opuesto, existe una corriente de opinión cuestionadora del énfasis que se pone en la defensa del mecanismo de precios como eje central del ajuste en los niveles de oferta y demanda agrarias, este "fundamentalismo" de los precios (Jan de Veer (1986)) vendría a ignorar una serie de factores claves en la determinación del resultado final del impacto:

- Si bien es posible establecer los efectos concretos que se derivarían de una bajada de los precios en el caso de un producto en concreto, la incertidumbre es elevada cuando se intentan analizar los mismos en el caso del conjunto de los productos, ya que no se pueden ignorar los efectos dinámicos que se operan a través de la interconexión que se establece entre los diferentes mercados individuales.

- No se pueden desestimar los impactos que otra serie de políticas -investigación y desarrollo, vulgarización y extensión agrarias, subvenciones a la inversión, etc- pueden tener sobre los niveles de producción.

- Los elevados grados de concentración de la producción en un número reducido de explotaciones modernas y racionales propician que estas puedan seguir aprovechando sus economías de escala en la incorporación del progreso tecnológico. En este sentido, la variable fundamental en la determinación de la producción es la relación entre el coste de la mano de obra y el coste del factor capital, no mostrándose la producción, en el caso de la agricultura moderna, muy sensible frente a los cambios en los precios. Si bien se reconoce que una política de precios elevada actúa como factor desencadenante de las alzas en la producción, el proceso de innovación e incorporación del progreso tecnológico actúa, a partir de cierto nivel, de forma inercial a través de las economías de escala previamente generadas.

En el otro polo, las explotaciones de carácter marginal pueden resistir los descensos en los niveles de precios a través de los mecanismos de pluriactividad; además, como apunta J.M.Sumpsi (1989), dado que el coste de oportunidad de la tierra es bajo, los pequeños agricultores podrían inclinarse por producir más con la finalidad de mantener un determinado nivel de ingresos.

Pese a los interrogantes que se abren a cerca de la efectividad del mecanismo de precios en el ajuste de los excedentes, es nuestra opinión personal que éste, en conjunción con un endurecimiento de los mecanismos de intervención, debe de imponer, más tarde o temprano, la lógica de la incapacidad de realización de la producción en los mercados. Así pues, los interrogantes que se abren son los referentes a la intensidad necesaria con que se deberá de acometer la política restrictiva de precios, cuestión clave a la hora de evaluar el coste financiero que podría comportar la eventual puesta en práctica de las medidas de carácter compensatorio, y cuáles serían los plazos temporales exigidos para que se comiencen a sentir los efectos del ajuste.

#### La cuestión de la renacionalización de la P.A.C.

Tal y como tuvimos ocasión de comprobar, el Libro verde de la Comisión se hizo eco de los peligros que podría conllevar una política de precios de carácter marcadamente restrictivo sobre los avances conseguidos en la configuración de una política agraria auténticamente comunitaria.

De hecho, la cuestión de los elevados gastos agrícolas dedicados por los Estados miembros al sostenimiento del sector y fuera del control de la P.A.C. no es una cuestión nueva, en

un estudio desarrollado por la Comisión en 1984<sup>27</sup> evaluaba los mismos en 1980 en unos 14.900 mill. de ecus (el presupuesto total del F.E.O.G.A. en dicho año ascendió a 11.918 mill. de ecus), y ello sin computar las desgravaciones fiscales y los gastos en concepto de seguridad social. En un reciente informe de la Comisión se han evaluado las ayudas medias a la agricultura en el periodo 1986-1988 en 10.043 mill. de ecus, siendo observable la correlación que se establece, en términos generales, entre el nivel de ayudas otorgadas y el grado de desarrollo de los Estados miembros.

Si bien es comprensible el hecho de que se reaviven los temores hacia el desarrollo de fuerzas centrífugas de carácter nacional en contestación a los esfuerzos de un reajuste que privilegiase excesivamente el mecanismo de precios, compartimos plenamente la opinión de J.S.Marsh<sup>28</sup> de que hay que desmitificar el fantasma siempre latente de la renacionalización. En este sentido es preciso tomar en cuenta que la existencia de ciertos márgenes de flexibilidad no tienen por qué resultar perniciosos en sí mismos, siempre y cuando se efectúe una clara delimitación de competencias entre las instancias comunitarias y nacionales, a lo cual puede contribuir la reglamentación comunitaria desarrollada a

---

<sup>27</sup> "Despenses Publiques en faveur de l'agriculture". Commission des Communautés Européennes. Bruxelles. Nov. 1984.

<sup>28</sup> J. S. Marsh "Alternative policies for agriculture in Europe". European Review of Agricultural Economics, N° XIV. 1987.



Cuadro N° VII.2. : Ayudas concedidas por los Estados miembros

Sectores / Funciones	Media 1986 - 1988									Millones de ECU			
	B	D	DK	E	F	GB	GR	I	IRL	L	ML	P	
1. Agricultura	170	2347	227	174	2171	747	144	3199	161	17	532	154	
2. Pesca	1	20	12	46	35	32	6	89	10	0	2	4	
3. Industria/Servicios Objetivos horizontales	713	2622	200	365	2630	1221	430	3050	193	15	840	299	
4. Industria/Servicios Objetivos específicos	2753	14419	436	5247	9998	3410	316	9386	186	166	827	254	
5. Ayudas regionales	215	4472	17	65	435	1146	406	4916	159	19	161	19	
6. TOTAL (1-5)	3853	23880	892	5898	15269	6557	1302	20641	709	217	2362	731	
Ratio 5/6 en %	5,6	18,7	1,9	1,1	2,8	17,5	31,2	23,8	22,4	8,8	6,8	2,6	

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

efectos de coordinar y enmarcar debidamente estas ayudas, el caso del reglamento sobre ayudas directas a las rentas resulta un claro ejemplo a este respecto; sin duda esto siempre es mejor que el establecimiento de normas rígidas sobrepasadas por la evidencia de los hechos y sobre las que sólo queda hacer la vista gorda. Adicionalmente, esta flexibilización podrá resultar beneficiosa al responder de forma más adecuada a la heterogeneidad de la agricultura comunitaria, dado que una política uniforme aplicable a contextos muy diferentes puede generar resultados muy dispares. Finalmente, el hecho de que los Estados miembros con altos niveles de desarrollo estén en mejor situación a la hora de otorgar estas ayudas puede compensarse a través de la propia coordinación de estas, una mayor contribución de aquellos al presupuesto de ingresos comunitario<sup>29</sup> y una mejor redistribución financiera del gasto del F.E.O.G.A.-O. en favor de las regiones agrícolamente desfavorecidas, a la par que se incrementan las bajas dotaciones con que cuenta el mismo.

Naturalmente, las consideraciones arriba expuestas no agotan todos los posibles efectos que pueden derivarse de la aplicación de una política restrictiva de precios más o menos

---

<sup>29</sup> Una propuesta sugerente en este sentido es la efectuada por D. Bergmann, "l'agriculture française, perspectives, strategies et politiques a long terme". INRA, París. 1979, quien abogaba por el establecimiento de un impuesto equivalente al volumen de ayudas otorgado por el Estado miembro de que se trate con cargo a sus presupuestos nacionales. La recaudación ingresada en las arcas comunitarias debía ser destinada al desarrollo de políticas socio-estructurales en las regiones más desfavorecidas.

severa, baste considerar a estos efectos las repercusiones que puede contraer sobre las rentas de las explotaciones agrarias en el marco de acentuado deterioro que vienen experimentando las mismas, pudiéndose desencadenar una crisis de liquidez dados los volúmenes de endeudamiento que han alcanzado muchas de estas en el desarrollo de los procesos de modernización y capitalización de sus estructuras productivas; no obstante las mismas constituyen una base reflexiva necesaria a la hora de evaluar sus implicaciones, no siendo pocos los interrogantes que quedan abiertos.

## REFLEXIONES FINALES

Como hemos tenido ocasión de señalar anteriormente, la década de los ochenta se ha alzado como un período crítico en la evolución de la política agrícola común. En estos años, marcados por la crisis de rentas que aqueja al sector, se ha dejado sentir en toda su intensidad la interdependencia existente entre el esquema financiero de la Comunidad y los gastos financieros exigidos por el desenvolvimiento de esta política comunitaria, interdependencia que se ha concretado en la introducción de sustanciales reformas encaminadas a paliar la insuficiencia de recursos propios y a disciplinar la política de gastos del FEOGA-G.

De esta forma, el peligro del "estallido financiero" de la P.A.C. viene a subrayar el privilegio de los factores presupuestarios en la dinámica de acelerados ajustes a que se ha venido sometiendo a esta política, máxime cuando la misma absorbe de forma mayoritaria los recursos financieros disponibles, constituyendo el único margen de maniobra presupuestario existente ante la "estrechez financiera" que sigue aquejando al sistema de recursos propios de la Comunidad.

No obstante, no es posible ignorar la influencia que han ejercido y seguirán ejerciendo los factores externos en la evolución de esta política comunitaria. La propia evolución de los gastos de gestión y sostenimiento de los mercados ha sido determinada, en parte, por factores exógenos de variada índole: fluctuaciones en los tipos de cambio y tipos de interés, evolución coyuntural de los mer-

cados agrarios mundiales, derogaciones existentes en el proteccionismo de la P.A.C. Por otra parte, es indudable que la P.A.C. se ha mostrado cada vez más expuesta a las críticas desarrolladas por terceros países, dando buena muestra de ello el curso de las negociaciones que se han venido manteniendo en el marco de la Ronda Uruguay. De hecho, estas influencias exponen los límites existentes a la concepción de una política agraria comunitaria de carácter marcadamente aislacionista. La interconexión entre los diferentes mercados mundiales y el peso alcanzado por la Comunidad en los flujos internacionales de intercambios de productos agrarios evidencian la realidad de tales limitaciones.

El libro verde de la Comisión puso de manifiesto la necesidad de una mayor apertura de la P.A.C. hacia el exterior a través de una política de precios más orientada a las realidades de los mercados, al tiempo que precisaba la necesidad de diversificar los instrumentos de sostenimiento de las rentas de los agricultores. No obstante, este documento se mostraba sumamente cauteloso a este respecto al exponer que la alineación general y sistemática de los precios comunitarios con los mundiales no puede constituir una orientación política válida.

En realidad, el protagonismo que debe desempeñar el mecanismo de precios en el sostenimiento de las rentas agrarias ha venido constituyendo un foco de análisis privilegiado por parte de las políticas agrarias. El plan Brannan (1949) en el caso de Estados Unidos, y el informe Uri (1970) y el Memorándum de Siena (1984), en el caso de la Comunidad, constituyen claros ejemplos de los debates suscitados en torno a la necesidad de una reorientación en los mecanismos de apoyo.

Las justificaciones a tal reorientación cobran mayor vigor ante las elevadas tasas de autoabastecimiento alcanzadas y los desajustes existentes entre los crecimientos de la oferta y la demanda agrarias. La política de precios se ve traspasada, en este contexto, por la imposibilidad de conciliar el necesario equilibrio entre la oferta y la demanda y garantizar, al mismo tiempo, unos ciertos niveles de retribución a los recursos productivos ligados al sector primario. De hecho, es necesario admitir que la política de precios ha mostrado, por una parte, elevadas dosis de ineficacia en la consecución del mantenimiento de las rentas del sector pese al elevado crecimiento del gasto agrícola, y que, por otra, la misma se ha mostrado altamente inequitativa en el reparto de los beneficios al interior del propio sector; la relación entre concentración de la producción en un número relativamente reducido de explotaciones agrarias y concentración de los gastos resulta decisiva a este último respecto.

De esta forma, la aplicación de una política restrictiva en materia de precios institucionales combinada con mecanismos de compensación alternativos parece guardar indudables ventajas:

- Desde la lógica del necesario ajuste de los niveles de oferta esta política demuestra elevadas dosis de coherencia, reforzando la efectividad de las medidas de gestión de la oferta agraria tales como la retirada de tierras, la reconversión y extensificación agrarias y el cese anticipado de las actividades agrarias.
- Contribuye a dotar de una mayor transparencia a los costes de sostenimiento del sector, a través de un incremento de las transferencias presupuestarias y la reducción de las realizadas con cargo a los consumidores, los cuales no han tenido

hasta el momento presente el necesario peso específico como factor de presión en la determinación de las líneas directrices de esta política comunitaria.

- En coherencia con la oferta negociadora presentada por la Comunidad el pasado seis de noviembre, demostraría su voluntad de contribuir a la estabilización de los mercados mundiales con independencia de cuáles sean los resultados finales de la Ronda Uruguay. A este respecto, no se puede ignorar la percepción negativa que actualmente tienen sobre la P.A.C. los países menos desarrollados, alineando sus posiciones con las mantenidas por EE.UU. en el curso de las negociaciones.
- Atenuaría el marcado signo productivista que guían las asignaciones del FEOGA-G, factor que, en unión de los desiguales niveles de protección otorgados por las diferentes organizaciones comunes de mercado, origina que las regiones agrarias más desarrolladas de la Comunidad estén mejor capacitadas en la captación de los recursos financieros movilizados por dicha sección. Si bien es indudable que la bajada de precios puede afectar de forma más acentuada a las explotaciones marginales de la Comunidad, localizadas en su mayor parte en las regiones atrasadas, estos efectos pueden ser compensados mediante el arbitrio de mecanismos compensadores que, en cualquier caso, concederán mayores grados de libertad en la asignación del gasto, conforme a determinados parámetros objetivos indicadores de la intensidad de los desequilibrios, que los que se derivan de una mera instrumentación del sostenimiento a través del mecanismo de precios.

El elevado peso de las dotaciones presupuestarias del FEOGA-G en relación al total del presupuesto de gastos de la Comunidad ha ocasionado que los Estados miembros se muestren extremadamente sensibles hacia esta política comunitaria en el resguardo de un equilibrio entre sus aportaciones al presupuesto comunitario y los correspondientes retornos financieros. Tal y como expone Koester (1), la defensa de una política de precios elevados por parte de aquellos ha estado guiada no sólo por el interés de asegurar determinados niveles mínimos de rentas agrarias a sus agricultores, sino que también han resultado determinantes los esfuerzos en maximizar sus correspondientes funciones subjetivas expresadas en estructuras de precios óptimos diferenciadas por país miembro, lo que supone un claro incentivo a los intentos de externalización de costes. Los resultados que se desprenden de estos procesos resultan difícilmente discutibles: fijación de precios ajenos a las realidades de los mercados, estructuras de precios incoherentes con las desigualdades que se han venido dando en los índices de protección entre productos, e imposibilidad de fijar una política de precios a medio plazo.

---

(1) KOESTER y TERWITTE : "las distorsiones de precios en la C.E.E.". *Revista Agricultura y Sociedad*, núm. 48. 1988. Estos autores expresan que, pese a la complejidad de factores que entran en juego en la determinación de estas funciones subjetivas, muy contradictorios entre sí al revelar las posiciones defendidas por los distintos grupos sociales y los objetivos perseguidos en materia de política económica, los precios óptimos pueden ser calculados en función de las participaciones de cada Estado en el excedente agrario y en el presupuesto de ingresos global de la Comunidad. En concreto "el precio comunitario óptimo desde el punto de vista de cada país miembro en particular estará por debajo (por encima) del valor marginal del comercio exterior de la C.E.E. siempre que la parte de exceso de oferta correspondiente a este país en el total de la C.E.E. sea mayor (menor) que su aportación al presupuesto comunitario". Pág. núm. 66.



Pese a los interrogantes que se plantean desde diferentes ángulos en torno a los efectos últimos de una política restrictiva de precios, cuestión analizada en el capítulo VII de este trabajo, pensamos que los anteriores considerandos ofrecen un balance global positivo en favor de la aplicación de una reorientación de la política de apoyos a las rentas agrarias desde el mecanismo de precios hacia instrumentos alternativos, capaces de otorgar mayores márgenes de maniobra en la dirección que se desea imprimir al gasto agrario desde una perspectiva territorial y personal.

No obstante, existe una serie de cuestiones claves que conviene tener presentes en la aplicación de esta reorientación, estando las mismas, a su vez, estrechamente ligadas al problema institucional de competencias de la Comunidad: cuál debe ser la intensidad y la distribución sectorial en las rebajas de los precios institucionales y cuáles los mecanismos de apoyo alternativos a ser instrumentados.

La intensidad con que se aplique la política restrictiva debe determinar, en principio, el coste financiero de las medidas compensatorias. En buena lógica, este debería ser calculado conforme a la metodología establecida en la evaluación de la medida global de apoyo; sin embargo, se abre el interrogante acerca de la capacidad del presupuesto comunitario para asumir todo el peso del recorte experimentado por las transferencias efectuadas desde los consumidores a los productores, siendo altamente probable que sólo lo haga parcialmente por el equivalente de los ahorros presupuestarios obtenidos a través de la disminución de las ayudas otorgadas por la sección garantía. Por otra parte, parece razonable pensar que según el grado con que se aplique la política restrictiva puedan verse afectadas de forma variable los diferentes tipos de explotaciones,

hecho que debiera ser tomado en cuenta a la hora de diseñar las medidas compensatorias.

En cuanto al nivel mismo de intensidad con que se debe acometer la bajada en los precios es necesario considerar las dificultades existentes en la determinación de un grado óptimo de protección (1). Si bien es cierto que la experiencia de la P.A.C. demuestra que el proteccionismo no evita, en última instancia, las necesidades de ajustes en el sector, también es cierto que debe existir una graduación y un límite en la aplicación de una política restrictiva en materia de precios. Como expresa J. M<sup>a</sup> Sumpsi (1979) "el proteccionismo no es malo, lo que es malo es el exceso de proteccionismo". El coste social que implicaría una rigurosa política restrictiva de precios puede ser muy elevado, sobre todo para determinadas categorías de regiones en las que el peso de la población ocupada en el sector primario es muy elevado, máxime cuando no existan garantías sobre las eventuales dotaciones financieras de las medidas compensatorias.

Respecto a la distribución sectorial de las bajadas en los precios es necesario partir de la evidencia de las actuales distorsiones existentes en la jerarquía de precios institucionales establecidos para las diferentes O.C.M. Las relaciones de precios han ignorado la realidad de los excedentes. Las interconexiones existentes entre los diferentes mercados y las restricciones impuestas por la existencia

---

(1) Para U. KOESTER (1985) estas dificultades expresan el subjetivismo existente en la definición de una función objetivo en la maximización del bienestar de una sociedad, pudiendo encontrarse más de una función explicativa de las decisiones políticas a cerca del nivel de protección elegido. Por otra parte, este autor cree poco probable que una teoría de la economía política del proteccionismo, basada en la existencia de un mercado político para el mismo, pueda ofrecer hipótesis generales, ya que es necesario tomar en cuenta la estructura organizacional e institucional del conjunto de la economía.

de nulos o muy bajos niveles de protección exterior para las oleaginosas y los productos sustitutivos de los cereales (1).

Aun obviando las implicaciones que se derivan del propio proceso decisonal sobre la formación de los precios institucionales, cuestión esencial que conviene tener siempre presente, las dificultades existentes para establecer una estructura de precios más coherente y racional no resultan escasas. La configuración de una nueva jerarquía de precios tiene que afrontar la existencia de cuotas en el sector lácteo, circunstancia que permite márgenes de maniobra para la fijación de precios elevados en el caso de este sector; por otra parte, es necesario tomar en consideración los coeficientes de sustitución entre producciones en respuesta a variaciones en sus precios relativos; finalmente, es preciso determinar los parámetros objetivos que deben guiar la configuración de dicha estructura.

En relación a esta última cuestión se puede señalar que un intento en tal sentido fue el efectuado en el periodo 1974-1980, sirviendo de método de cálculo en la elaboración de las propuestas de la Comisión el desarrollo de unos índices ponderados sobre la evolución de los costes de producción de las explotaciones "eficaces".

En principio pudiera pensarse que los niveles de autoabastecimiento alcanzados por las diferentes producciones podrían constituir una buena base referencial; sin embargo, surgen dos evidentes problemas a este respecto. Por una parte, el registro de tasas superiores al cien por cien es prácticamente generalizable a casi to-

(1) En este sentido, la marcación de elevados precios para los cereales no parece haber sido la política más sensata. La bajada de estos precios constituye un requisito esencial para incrementar su competitividad. No obstante, siguen subsistiendo dudas razonables acerca de la capacidad que tendrán para competir, pese a la materialización de acusadas rebajas en sus precios, con productos como el *corn gluten feed*, subproducto de la industria del bioetanol.



das las organizaciones de mercado. Por otra, ello podría introducir deformaciones todavía más acentuadas respecto a las relaciones de precios internacionales entre productos (1). Una segunda alternativa consistiría en fijar los precios en función de las elasticidades de oferta y demanda de los diferentes productos, con la finalidad de tomar en cuenta la capacidad que tienen los diferentes mercados en la consecución de unos determinados niveles de sostenimiento y estabilidad de los ingresos de los agricultores. Como resulta obvio, este procedimiento no haría sino agravar la tendencia a la sobreproducción que es, precisamente, el problema que se pretende atajar. La tercera posibilidad estriba en que los precios mundiales ejerzan una mayor influencia en la determinación de la estructura de precios institucionales de la P.A.C. Las objeciones a esta vía de acción resultan bien conocidas, los precios mundiales están viciados por las propias políticas de los principales países exportadores que utilizan, en gran medida, los mercados internacionales para el volcaje de sus excedentes. La Comunidad y los Estados Unidos tienen, en razón de su peso en los flujos comerciales internacionales, una elevada capacidad en la formación de estos precios. Por otra parte, las cantidades intercambiadas representan fracciones muy reducidas de la producción mundial; sólo un muy limitado número de productos -trigo, maíz y soja- cuentan con mercados mundiales relativamente representativos. A los anteriores problemas habría que agregar los referentes a la identificación de los mercados representativos, la determinación de calidades -tipo de referencia y la inestabilidad de los

---

(1) Un ejemplo válido a este respecto viene dado por la relación de precios entre cereales panificables y cereales secundarios. Los precios internacionales del trigo vienen situándose tradicionalmente por encima de los correspondientes al maíz y la cebada; pero, al contrario que en el caso del trigo, la C.E.E. es deficitaria en el caso de estos dos últimos productos.

tipos de cambio utilizados para la conversión de las diferentes monedas.-

El Memorándum complementario al Informe de la Comisión sobre el Mandato de 30 de mayo de 1980 y el propio Libro Verde de la Comisión vinieron a subrayar los límites existentes para referenciar los precios institucionales en base a la evolución seguida por sus homónimos a nivel internacional: que el nivel medio de estos últimos sea considerado suficiente para el productor europeo. No obstante, pensamos que, pese a las anteriores objeciones, los precios mundiales deben desempeñar un papel más activo en el proceso de fijación de los precios comunitarios, no pudiendo seguir quedando estos al pleno arbitrio de las negociaciones anuales desarrolladas en el seno del Consejo como resguardo a los intereses de cada país miembro en particular, planteamiento que entraña la necesidad de mayores competencias de la Comisión en la gestión de los mercados agrarios.

Esta mayor permeabilidad vendría todavía más justificada en el caso de obtención de un acuerdo asumible en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay reiniciadas el día quince de enero, aunque, independientemente del rumbo final que tomen las mismas, creemos que esta línea de acción sigue siendo válida, máxime ante las distorsiones que se han venido generando al interior de la Comunidad y el peso específico que la misma ostenta en el flujo de los intercambios agrarios internacionales.

De hecho, la oferta comunitaria sobre arancelización expone la voluntad de una mayor permeabilidad ante la evolución de los precios mundiales a través de la consolidación de los derechos variables por equivalentes arancelarios. Como resguardo ante las

fluctuaciones monetarias y algunas fluctuaciones de los precios internacionales se arbitra un factor de corrección (elemento variable). Si bien la propuesta original ofertó una reducción del 30 por ciento de los elementos fijos a lo largo de las campañas 1991/92-1995/96, esta fue eliminada ante el peligro de que la reducción de la protección en frontera se mostrase superior a la propia reducción de ayudas a los precios, ofertándose una reducción anual pero sin cuantificar la misma; de esta forma, seguirán siendo los precios institucionales que se fijen en cada campaña los que marquen la voluntad en el proceso de acercamiento (1). En concreto, la mencionada oferta comunitaria aprobada por el Consejo el pasado seis de noviembre ofrece una reducción de las ayudas, basadas primordialmente en el apoyo a los precios, del 30 por ciento en el caso de aquellos productos para los que los niveles de sostenimiento de los precios internos se han venido mostrando tradicionalmente muy elevados -cereales, arroz, azúcar, semillas oleaginosas y proteaginosas, aceite de oliva y productos animales- y del 10 por ciento para el resto de producciones (2).

No cabe duda que la puesta en práctica de esta propuesta permitiría, a parte de una teórica convergencia con los precios mundiales, a la vista de cuál sea la evolución de estos a lo largo del período, una igualación de los índices de protección entre las diferentes o.c.m., pese a que ello puede conllevar una alteración del reparto

---

(1) La falta de compromisos concretos en la reducción de los elementos fijos indica que ésta estará en función de la que se aplique a los precios institucionales.

(2) No obstante, debe recordarse que el año base de referencia en la reducción de estas ayudas es 1986; dado que, según la Comisión, las reducciones operadas desde ese año hasta la fecha presente han sido del 10 por ciento para las producciones vegetales y del 15 por ciento para las producciones animales quedaría por recorrer, aproximadamente, la mitad de la reducción para cumplir con el objetivo fijado del 30 por ciento a finales de 1995.

del gasto presupuestario entre productos difícil de evaluar en estos momentos, lo cierto es que, como expone U. Koester, "contribuiría implícitamente a homogeneizar las actuales diferencias que existen en los intereses de los distintos países" (1) -miembros-.

En cuanto a la cuestión de los mecanismos de apoyo alternativos, la Comisión está demostrando una firme voluntad en la potenciación de una reorientación del actual esquema de apoyos que brinda la P.A.C. a los agricultores comunitarios. Esta línea de acción, impulsada, no cabe duda, por la actual ronda de negociaciones que se está desarrollando en el marco del G.A.T.T., puede suponer el impulso de nuevas reformas de esta política comunitaria aun con independencia del giro final que tomen dichas negociaciones.

Básicamente, la propuesta en estudio,<sup>(2)</sup> concebida como contrapartida a las reducciones en los niveles de apoyo en que quedarían concretados los eventuales compromisos, parte de la necesidad de seguir manteniendo el sistema original de doble precio en el que se fundamenta la P.A.C., pero sustituyendo parcialmente el apoyo suministrado vía precios por la creación y/o potenciación de las siguientes líneas de actuación:

- introducción de un régimen de ayudas por hectárea o por unidad de ganado en la práctica totalidad de las organizaciones comunes de mercado, debiendo modularse las mismas en función de su tamaño. En la confección de los regímenes, en los que la participación sería de carácter voluntario, se tomaría en cuenta la subordinación en la concesión de las ayudas al compromiso de retirada de la producción de una parte

---

(1) U. KOESTER, "Las distorsiones de precios en la agricultura de la C.E.E". op. cit., pág. 77.

(2) Comunicación de la Comisión Europea "Evolución y Futuro de la PAC" aprobada por el Colegio de Comisarios el 31/1/1991.

de la superficie dedicada a los grandes cultivos a partir de un determinado tamaño de las explotaciones y a la aplicación de métodos de producción menos intensivos. El nivel de las ayudas fluctuaría año a año en función de la situación de los mercados y la evolución de la productividad. Este nuevo sistema, equiparable a los "deficiency payments" estadounidenses, vendría a sustituir el sistema de estabilizadores y tasas de corresponsabilidad actualmente vigentes.

- reforzamiento de las medidas de acompañamiento adoptadas en 1988 -retirada de tierras (set aside), extensificación de cultivos y jubilación anticipada- cuyo papel se ha mostrado bastante marginal en la reducción de las producciones, y desarrollo de programas plurianuales en materia de protección del medio ambiente y preservación del espacio rural.
- reforzamiento financiero de la medida de acompañamiento de ayudas directas a las rentas, subrayándose el principio de subsidiaridad que debe guiar a las mismas a través de la cofinanciación de las ayudas por parte de los Estados miembros, definiéndose un nivel máximo de ayuda en función de la renta media de cada país.
- en el ámbito sectorial: una disminución del 5% de las cuotas lácteas, nuevas limitaciones en el sector de carne de vacuno e introducción de readaptaciones del régimen de carne de ovino.

En principio, esta reorientación en los mecanismos de sostenimiento debe beneficiar a las explotaciones peor dimensionadas, lo



que sin duda suscitará enconadas controversias entre los países miembros. La intensidad de la redistribución de las ayudas por tamaño de explotación estará en función de las modulaciones y de las dotaciones financieras que se apliquen, no existiendo en la actualidad una valoración precisa de los efectos que contraerán estas disposiciones en el ámbito presupuestario, razón por la que es difícil prejuzgar la medida en que las mismas compensarán la reducción de 21.000 millones de ecus en que se evalúa la disminución del apoyo contemplada en la oferta comunitaria del seis de noviembre.

Por otra parte, esta reorientación sintoniza con las propuestas de la O.C.D.E. basadas en la potenciación de las ayudas directas a las rentas como mecanismo básico en el desarrollo de un ajuste estructural del sector en el marco de un desarme multilateral del proteccionismo agrario (1). Las ventajas de este instrumento, equiparable a otros tipos de transferencias sociales, son destacadas por esta Institución. En concreto, se resaltan los márgenes que ofrece en la dirección del gasto, facilitando el trasvase de mano de obra a otros sectores productivos y el consecuente incremento de productividad que puede registrar el sector. Adicionalmente, el mecanismo permite una remuneración de las tareas complementarias (*pluriactividad*), siendo susceptible de ligarse la obtención de las ayudas al desarrollo de labores de carácter medio ambiental y de conservación y mejora de los recursos productivos.

---

(1) A este respecto puede consultarse la obra "Réformer les politiques agricoles: les restrictions quantitatives de la production. Le soutien direct des revenus". O.C.D.E. Paris 1990.

El cálculo de las ayudas debería estar basado en la diferencia entre los precios internos y los mundiales (1), confiando esta Institución en que el propio reajuste de la mano de obra agraria y la eliminación de las ayudas concertadas al sector, lo que permitiría obtener elevaciones de los precios mundiales, vayan disminuyendo el coste presupuestario del mecanismo.

En contrapartida, la propuesta no contiene elementos de reflexión acerca del papel a ser desempeñado por el FEOGA-O al interior de la P.A.C. reformada.<sup>(2)</sup> Esta reflexión habría quedado plenamente justificada en base a los siguientes factores:

- la necesidad de reequilibrar las relaciones Norte-Sur en una Comunidad mucho más heterogénea, siendo preciso una mayor convergencia de las estructuras agrarias, hecho que no parece haber pesado en demasía en los delineamientos que, hasta el momento actual, se han venido introduciendo en la P.A.C.
- su funcionalidad en el replanteamiento de la estrategia global europea del desarrollo regional en los noventa. La duplicación de los fondos estructurales significará la movilización de 60.315 millones de ecus -a precios de 1989- en el período 1989-1993, estando reservados un total de 38.300 millo-

---

(1) Una original instrumentación de este mecanismo es la propuesta por un equipo de expertos dirigidos por J. S. Marsh en respuesta a un encargo del grupo del Parlamento Europeo sobre la utilización de las tierras y la política alimentaria. En concreto, se propone una especie de obligaciones comunitarias reembolsables por las que se pagaría a los agricultores una suma fija anual para compensar la disminución en sus rentas por las rebajas en los precios institucionales. El valor de la obligación estaría en función de la producción media de la explotación, siendo la compensación total para los agricultores menos favorecidos y parcial para los demás. Así mismo, se prevé la posibilidad de que el productor pueda vender las obligaciones a fin de facilitar su cambio de actividad hacia otros sectores productivos.

(2) No obstante, la comunicación "Evolución y futuro de la PAC" precisa que "en el examen del conjunto de la política socioestructural que se iniciará en 1991 se tomará nota del impacto de la aplicación de las orientaciones enunciadas en esta comunicación en las regiones, teniendo en cuenta su dependencia de la agricultura y las alternativas económicas posibles."

nes de ecus a las regiones adscritas al objetivo 1 (1); el protagonismo del esfuerzo descansa en el F.E.D.E.R. y el F.S.E., siendo relegada la sección orientación del FEOGA a un papel subsidiario.

No cabe duda que los países más atrasados de la Comunidad presionarán en favor de un nuevo esfuerzo financiero en aras de la "cohesión económica y social", no pudiéndose obviar el papel que debe desempeñar el FEOGA-O en el futuro reexamen a que deberán someterse los esquemas de funcionamiento y las dotaciones financieras de los fondos estructurales.

- la conveniencia de introducir readaptaciones en sus disposiciones reglamentarias. En este sentido sería necesario, por un lado, imprimir una mayor dirección territorial en sus actuaciones, adaptándolas a las necesidades de aquellas regiones en las que el nivel de actividad económica depende estrechamente del sector agrario, con ello se corregiría la excesiva gravitación demostrada por sus reembolsos en relación a las capacidades financieras de los Estados miembros. Por otro lado, es preciso retrotraer a la sección hacia su función originaria, corrigiendo el forzamiento que se ha efectuado de la misma en favor de la contribución de la política socio-estructural al esfuerzo del ajuste.

La defensa de una potenciación de esta política socioestructural no significa que ignoremos las limitaciones de las políticas socio-

---

(1) El resto del reparto por objetivos es el siguiente: obj. 2: 7.205 mill. ecus; obj. 3-4: 7.450 mill. ecus; obj. 5a: 3.415 mill. ecus; obj. 5b: 2.795 mill. ecus; medidas transitorias y acciones innovadoras: 1.150 mill. ecus.

estructurales en general y la que encarna el FEOGA-O en particular. De hecho, las mismas no constituyen una solución por sí solas a los estrangulamientos del desarrollo que aquejan a una multiplicidad de regiones que entran de lleno en la categoría de "agrarias". En realidad, la desaparición de muchas de las explotaciones peor dimensionadas y el reajuste de la mano de obra agraria de las regiones agrícola-mente atrasadas será inevitable, como ha demostrado la tendencia seguida en el pasado (1).

Por otra parte, tal y como reconoce la Comunicación COM (88) 501 final -El futuro del mundo rural-, no existen verdaderas estrategias, ni comunitarias ni nacionales, en cuanto al desarrollo de las zonas rurales. La responsabilidad, en este sentido, debe ser plenamente compartida por unos Estados miembros guiados en sus actuaciones a este respecto por elevadas dosis de pragmatismo.

Finalmente, estas reflexiones quedarían incompletas si obviamos las profundas transformaciones a las que se puede ver sometida la evolución de la Comunidad en los próximos años, suponiendo un cambio radical en su concepción y esquemas de funcionamiento. La sucesión de acontecimientos ha cobrado una inusitada aceleración y, aunque algunas de las bases de estas transformaciones están ya sentadas, no son escasas las dosis de incertidumbre que se abren respecto al final de las mismas. La P.A.C. no resultará desimbricada de estos procesos, ya que los mismos condicionarán, sin duda, la futura evolución de esta política comunitaria desde diferentes ópticas. En concreto, los elementos básicos a ser tomados en cuenta son:

---

(1) La Comisión reconoce en la Comunicación COM (88) 501 final, de 29 de julio -"El futuro del mundo rural"- un excedente de tierras comprendido entre seis y dieciséis millones de Has. con los actuales niveles de demanda.

### *La cuestión de la ampliación de la Comunidad:*

El tres de octubre de 1990 tuvo lugar la reunificación alemana, siendo aplicada "ipso-jure" toda la legislación comunitaria al territorio ampliado alemán. En el terreno propiamente agrícola ya se produjo la adopción, desde el 1 de julio de 1990, de los principales elementos de la P.A.C. por parte del hoy ex- territorio de la R.D.A.; la P.A.C. se hizo cargo de las cuestiones agrarias desde la misma fecha de la reunificación mediante la reglamentación de disposiciones provisionales. La duración del período transitorio será de dos años, hasta el 3 de octubre de 1.992, hasta entonces estarán en vigor las medidas transitorias aprobadas por el Consejo de Ministros el 4 de diciembre.

La incorporación de estos territorios ha supuesto la ampliación en 6,2 millones de Has. de la superficie agrícola de la C.E.E., que pasa a tener 126,2 millones de Has. de tierra cultivable. Sin duda, la adhesión no resultará fácil para las nuevas regiones; el peso de la agricultura en su estructura económica es considerable: el 7,4% de su P.I.B. y el 10% de su población activa: unas 930.000 personas. Su base productiva se asienta en un cooperativismo de elevadas dimensiones que los expertos estiman deberá ser sometida a una amplia reestructuración, lo que supondrá una elevada pérdida de empleos en el sector.

Desde la óptica de la P.A.C. resultarán ampliadas las producciones de leche, carne de cerdo, patatas, remolacha y cereales; los temores de nuevos incrementos de los excedentes están presentes, sobre todo en cuanto a la producción cerealera se refiere, ya que, si bien, la ex-RDA era importadora neta, puede tornarse en un importante exportador neto a corto plazo.

El factor presupuestario ha sido otro de los ejes principales de preocupación; la Comisión ha previsto la necesidad de unos créditos de 1.000 millones de ecus anuales en el período de 1991-1992 con cargo al FEOGA-G, esta previsión parece plenamente asumible por los presupuestos correspondientes a 1991, que incorporan unos créditos de 33.353 mill. de ecus para esta sección (55.556,1 millones de ecus de créditos para pagos totales), dejando un margen de maniobra de unos 1.095 millones de ecus respecto a la línea directriz de 32.511 millones de ecus establecida para ese año en el marco de las perspectivas financieras fijadas hasta 1992.(1)

No obstante, en el acuerdo político alcanzado el 22 de octubre se convino la movilización de créditos adicionales si ello se hiciera necesario, debiendo presentar la Comisión las oportunas propuestas de modificación de la Decisión de disciplina presupuestaria y la revisión de las perspectivas financieras conforme a las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional de 1988.

La participación en los Fondos estructurales alcanzará los 900 millones de ecus en 1991 sobre el total de 14.367,4 millones de ecus presupuestados. El volumen total de los gastos comunitarios por el global de los tres fondos estructurales ascenderá a 3.000 millones de ecus (precios de 1991) para el período 1991-1993 (R (CEE) nº 3575/90, de 4 de diciembre). En contrapartida, se estima que la unificación contribuirá con unos 1.500 millones de ecus a los ingresos comunitarios.

---

(1) En el cálculo de este margen no se han considerado los siguientes conceptos: 100 mill. de ecus para la financiación de la medida SET-ASIDE, 1.000 mill. de ecus correspondientes a la dotación de la reserva monetaria, 27 mill. correspondientes al FEOGA-G sector Pesca, y 810 mill. destinados a la depreciación de stocks, dado que estos conceptos son objeto de tratamiento diferenciado por parte de la Decisión 88/377 relativa a la disciplina presupuestaria.

Si bien el caso de la República Democrática Alemana es un caso especial por tratarse de una incorporación automática y directa por la extensión de la R.F.A., no es descartable la continuidad del proceso de ampliación de la Comunidad a nuevos territorios en un horizonte a medio plazo. Esta expansión, que probablemente deberá esperar a la culminación del propio proceso de consolidación de la construcción europea, encuentra en los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) su campo de acción más inmediato. De hecho, los parlamentos sueco y austriaco han decidido solicitar formalmente su adhesión en 1991, mientras que el Banco de Noruega ha decidido la integración voluntaria de la corona al S.M.E. De momento, la fecha de 1 de enero de 1993 fija el objetivo de consecución de un espacio económico europeo ampliado que abarcaría la C.E.E., la E.F.T.A. y Liechtenstein. Tampoco parece descartable la posibilidad de ampliación de la C.E.E. hacia los países del Este europeo, de esta forma ya se viene hablando de la factibilidad de una Comunidad a 24 países en el horizonte del año 2.000.

#### *La cuestión de la unión política y monetaria:*

En el pasado mes de octubre se acordó el paso a la 2ª fase de la unión económica y monetaria, una vez realizado el programa del mercado único, ratificadas las oportunas reformas del Tratado por los respectivos parlamentos nacionales y emprendido el proceso que conlleve la creación de la nueva Institución Monetaria (EUROFED), cuya función prioritaria estribará en garantizar la estabilidad de los precios. Esta segunda fase ya tiene una fecha de inicio: el 1 de enero de 1994. Con la finalización de esta segunda fase se establecerán de forma irrevocable los tipos de cambio, se llevará a cabo la creación de una única moneda europea que se desarrollará y fortalecerá a lo largo del período transitorio y el EUROFED (Banco

Central Europeo) comenzará a ejercer plenamente sus funciones, asegurando la futura realización de una política monetaria europea, supervisando la evolución del ecu y la progresión en los procesos de convergencia real y monetaria; razón por la que se prohibirá toda financiación monetaria de los déficits presupuestarios durante el período transitorio, debiéndose evitar que estos excedan "los niveles permisibles".

En el acuerdo de octubre se explicita que el Tratado podrá establecer disposiciones transitorias para el paso a las sucesivas etapas de la unión económica y monetaria, a fin de responder a las situaciones particulares de los distintos países. En el plazo máximo de tres años desde el inicio de la segunda fase la Comisión y el Consejo de la Institución monetaria presentarán al Consejo, al ECOFIN y al Consejo de Asuntos Generales un informe sobre el funcionamiento de esta segunda fase.

En la presentación efectuada por la Comisión del borrador de la reforma del Tratado de Roma, en el reciente Consejo Europeo de Roma, se propugna una segunda fase corta para la U.E.M., debiendo comenzar el EUROFED a preparar el ejercicio de sus funciones como responsable de la política monetaria desde el momento de su creación al inicio de la segunda etapa. Los estatutos de esta Institución fueron, por otra parte, aprobados por el Comité de gobernadores de los doce bancos centrales, estableciéndose la primacía de la estabilidad doméstica de los precios, una estructura federal de organización y la independencia en su funcionamiento de los gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias.

Pese a que las bases de la unión monetaria parecen asentadas, existen fuertes controversias entre los Estados miembros entre sí y



con la Comisión acerca de los ritmos, las competencias y el grado de independencia del EUROFED y el propio proceso de desarrollo y fortalecimiento del ecu. Estas discrepancias podríán conducir a la conformación de una U.E.M. a varias velocidades, posición defendida por la Comisión a la hora de redactar el Tratado de la U.E.M.

En paralelo al desarrollo de la Conferencia intergubernamental sobre la unión monetaria, deberá desarrollarse la concerniente a la unión política, en la que deberá debatirse la reforma de las competencias institucionales y la asunción de nuevas competencias por parte de la C.E.E. La definición y divergencias existentes entre los Estados miembros acerca de estos extremos han sido objeto de señalamiento por el propio presidente de la Comisión. Los resultados de estas dos conferencias deberán ser ratificados por los parlamentos nacionales antes del 31 de diciembre de 1992.

*La integración de la CEE con la Europa del Este a través de algunas de las fórmulas que se han venido barajando: nuevo "Plan Marshall", "Plan Monnet" para el Este, creación de un Fondo Monetario Europeo (F.M.E.), etc.*

La interpenetración existente entre todos estos elementos es evidente; aun dentro de las elevadas dosis de incertidumbre existentes, los mismos contribuirán a conformar un nuevo marco de referencia que contraerá indudables condicionamientos para la futura evolución de la P.A.C., la principal política comunitaria tanto por su desarrollo normativo como por el volumen de recursos absorbidos, a través de los procesos de transformación que ejercerán sobre el esquema de recursos financieros, la evolución de las políticas monetaria y fiscal, la configuración de un nuevo equilibrio institucional de poderes y el desarrollo de un nuevo esquema de división de com-

petencias entre los Estados miembros y la Comunidad que deberá significar la efectiva potenciación de las políticas comunes.

En este contexto, la evaluación de la P.A.C. no vendrá tan marcada por su constitución como factor de sobrepresión del presupuesto comunitario, cuya expansión es indudable que debiera evolucionar paralelamente a la unión económica y monetaria. Su evaluación futura deberá realizarse, cada vez en mayor medida, por la racionalidad y eficacia de sus acciones en la resolución de la problemática del sector en confrontación con las demandas ejercidas por otras políticas comunes, de acuerdo con una jerarquización y priorización de las políticas de gasto.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIESSEN, M. (1985). "Relations entre la Communauté européenne et les Etats Unis d'Amerique dans le domaine de l'agriculture: le point de vue de la Commission". Discours de M. Adriessen, viceprésident de la Commission des Communautés européennes. **Europe Verte**, Notices rapides 31. Bruxelles.

AHRENS, H. (1984). "Effects de la Politique Agricole Commune sur les positions budgétaires et commerciales des pays membres de la Communauté Européenne". **Economie rurale**. Nov-dic. 1984. Págs 8-16

ANDERSON, K. (1989). **Rent-seeking and price-distorting policies in rich and poor countries**. Kim Anderson-Stockholm: Institute for International Economic Studies. Seminar Papers, núm. 428. University of Stockholm.

ANDERSON, K., HAYAMI, Y y HONMA, M. (1986) "Growth of Agricultural Protection". **Political Economy of Agricultural Protection: The Experience of East Asia**, Sidney. Allen and Unwin.

AVERY, G. (1987). "Agricultural policy: European options and american comparisons". **European Affairs** núm. 1. pags. 62-74.

BARCELÓ VILÁ Y ALVAREZ COQUE (1986). "La confrontación comercial agrícola entre Estados Unidos y la C.E.E.". **Revista Información Comercial Española** núm. 636-637. págs. 159-75.

BARCELÓ VILÁ y ALVAREZ COQUE (1987). **El Futuro de la Política Agrícola Común y la Economía Española**. Ediciones Mundi. Prensa Libros. Madrid.

BARCELÓ VILÁ (1989). "La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social". **Revista de Información Comercial Española**. núm. 666. págs 15-44.

BENELBAS, L. (1983). "La vigencia del modelo de Theodore W. Schultz". **Papeles de Economía Española**. núm 16. págs. 350-59.

BERNARD, J. (1984). "Les effects redistributifs de la Politique agricole Commune". **Economie rurale**, Nov-Dic. 1.984. págs. 23-28.

BERTRAND, J. y CHALMIN, PH. (1984). "Les mutations dans l'environnement internacional de la C.E.E. sur les grands marchés des produits agricoles". **Economie rurale** núm. 164, págs. 52-55.

BURNIAUX, J.M. (1989). "Intersectorial Effects of CAP trade liberalization". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford Clarendon Press. Págs. 47-69.

BERGMANN, D. y BAUDIN, P. (1989). **Politiques d'avenir pour l'Europe agricole**. INRA. SE.Economica. París.

- BERGMANN, D. et AL. (1970). **Un porvenir para la Europa Agrícola**. Les Cahiers Atlantiques núm. 4. L'Institut Atlantique. París.
- BUCKWELL, A. (1987). "El peso de las limitaciones presupuestarias en la política agraria común". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 87-108.
- BERGMANN, D. (1987). "Limitaciones de los actuales sistemas de control de oferta agrícola". **Revista de Estudios Agrosociales** núm 140. Págs. 265-82.
- BAILLOT, E. (1987). **Les économistes et les quotas de production** INRA. SE. Economica. París.
- BIEHL, D. (1988). "Las infraestructuras y el desarrollo regional". **Papeles de Economía Española** núm. 35. págs. 293-310.
- BATES, R.H. (1981). **Markets and states in tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies**. University of California Press, Berkeley.
- BARCELÓ VILÁ, L. (1982). "La política de precios agrarios y la equidad". **Revista Agricultura y sociedad**, núm. 23. págs. 277-88.
- BUTAUT, J.P. et AL. (1988). **L'Agriculture dans la C.E.E.** Institut National de la Statistique et des Études Economiques. Tome 3. Coûts de production. París.
- BARCELÓ VILÁ, L. (1983). "Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura". **Revista Papeles de Economía Española** núm 16. págs. 57-83.

- BONETE PERALES, R. (1986). "Las hipotecas de la P.A.C." **Revista Moneda y Crédito** núm. 179. Dic. 1.986. págs. 57-67.
- BUCKWELL, A.H.; HARVEY, D.R.; THOMPSON, K.K. y PARTON, K.A. (1982). **The Costs of the Common Agricultural Policy**. Croom Helm. London.
- BERGMANN, D. (1989). **L'Agriculture Française, perspectives, strategies et politiques a long terme**. INRA. SE. Economica. París.
- BALE, M.D. y KOESTER, U. (1983). "Maginot Line of European farm Policies". **World Economy**. vol. 6. núm. 4. págs. 373-91.
- CARBABAJO, D. (1989). "El futuro de la financiación comunitaria y la política agrícola común". **Revista Noticias de la C.E.E.** núm. 55. págs. 83-99.
- COLMAN, D. (1987). "La política agrícola común en conflicto con el comercio y el desarrollo". **El futuro de la Agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos** núm. 4. págs. 149- 68.
- CLUB DE BRUXELLES (1988). **Nouvelles options pour l'agriculture européenne en 1.988-89**. Étude rédigée par le Club de Bruxelles avec la colaboración de Andries, M. et al. Bruxelles. Agence Européenne d'Informations.
- COPA (1986).: "La "PAC" a largo plazo". Documento elaborado por el Secretario del COPA. **Boletín de Información Extranjera** núm. 86/6 M.A.P.A. págs. 157-172.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981). **Étude des Effets régionaux de la politique agricole commune.** Études Série politique régionale. núm. 21.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COM (87). 100. **Llevar a buen término el Acta única. Una Nueva frontera para Europa.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COM (87) 100 final. **Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (varios años). **Informes anuales sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad.** (último consultado: Rapport. 1989. Bruxelles-Luxembourg. 1990.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986). **Un avenir pour l'agriculture européenne.** Communication de la Comisión des Communautés européennes. Europe Verte núm. 34.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COM (85) 333 final. **Perspectivas de la Política agrícola Común.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COM.(87) 410 final. **Balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la política agrícola común.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COM (87) 168 final.  
**Informe de la Comisión. Efectos económicos del sistema agromonetario.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984). **Despenses publiques en faveur de l'agriculture.** Bruxelles. Nov. 1984.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987). **The Regional Impact of Common Agricultural Policy in Spain and Portugal.** D.G. Regional policy of the European Community Comision.

COMISIÓN DE COMUNIDADES EUROPEAS COM (88) 796 final. **Situación de los Mercados Agrícolas. Informe 1988.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986). **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. Papel y funcionamiento.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987). **La política Agrícola común y su reforma.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989). **Una Política Agraria común para los años noventa.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (varios años). **Informes financieros anuales concernientes al FEOGA. Secciones garantía y orientación.** (último consultado: decimoctavo "rapport" de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo).



- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Memorándum complementario al informe de la Comisión sobre el mandato de 30 de mayo de 1.980". **Revista Agricultura y Sociedad** núm. 22. 1982. págs. 351-89.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COM (88) 501 final. **El futuro del mundo rural.**
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COM (81) 300. **Informe de la Comisión en respuesta al mandato del Consejo de 30 de mayo de 1.980.**
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987). **Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.**
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989). **Informe especial núm. 1/189 sobre el sistema agromonetario, acompañado de las respuestas de la Comisión.** D.O.C.E. Serie C núm. 128.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1988). "Reforma de la PAC y agriculturas del sur de Europa". **Revista de Estudios Regionales** núm. 22. págs.135-47.
- COLSON, F. (1985). "Crisis de la P.A.C. y la P.A.C. de la crisis". **Revista Información Comercial Española.** Nov-Dic. págs. 193-203.
- DONGES, J.B. (1984). "La política agraria de la C.E.E.: relaciones con países no miembros". **Revista Información comercial española.** Mayo 1984. págs.143-51.

- DE VEER, J. (1989). "National effects of CAP trade liberalization". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford Clarendon Press. págs. 99-109.
- DE VEER, J. (1987). "Perspectives for the CAP". **European Review of Agricultural Economics**. Vol. 14.1. Págs. 1-10.
- DE VEER, J. (1986). "Políticas agrícolas nacionales excedentes e inestabilidad internacional". **Revista Agricultura y Sociedad**. núm. 38-39. págs. 49-68.
- DEBATISSE, M. (1987). "Adapter L'Europe verte pour la sauver". **Revue du Marché Commun** núm.307. págs. 261-63.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE (1989). **L'agriculture face a son avenir**. Secrétariat d'Etat auprès du premier ministre chargé du plan. La France, l'Europe X<sup>eme</sup> plan 1.989-1992. París.
- DE JANVRY, A. (1986). "La integración de la agricultura en las economías nacionales y mundial: implicaciones para las políticas agrarias de los países en desarrollo". **Revista Agricultura y Sociedad**, núm. 38-39. págs. 31-48.
- DÍEZ PATIER, E. (1985) "Perspectivas de la Política Agrícola Común. El Libro Verde de la Comisión". **Boletín de Información Extranjera M.A.P.A.** núm. 85/5. págs. 9-37.
- DABROWSKI, P. (1982). "Les disparités Régionales en Agriculture". **Économie Rurale** núm. 150-151. págs. 35-40.
- ETXEZARRETA, M; ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1989). "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de es-

- estructuras". **El proteccionismo agrario a debate. Revista Información Comercial Española** núm 666. págs. 75-96.
- EUROSTAT (1990). **Revenue agricole 1989.**
- EUROSTAT (1989). **Review 1.A. 1977-1986.**
- EUROSTAT (varios años). **Anuarios Estadísticos EUROSTAT.** Serie 1.A. (último consultado: Anuario 1990).
- EUROSTAT (varios años). **Estadísticas básicas de la Comunidad** (último consultado: 27ª edición 1.990).
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1989). "El modelo agrario de Estados Unidos. Algunas características del mercado". **Revista Información Comercial Española** núm. 667. págs. 149-62.
- FISCHER, G.; FROHBERG, K. y GULBRANDSEN, O. (1984). "L'agriculture dans un régime de libre-échange". **Economía Rural** núm. 164. págs. 29-33.
- FRICCHIONE, L. (1987). "Trente ans de politique agricole commune". **Revue du Marché Commun.** núm. 307. págs. 254-60.
- FIELDING, L. y DIETER, F. (1985). "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas". **Revista de Información Comercial Española.** Nov-Dic. 1.985. págs. 81-95.
- FROHBERG, K.; FISCHER, G y PARIKH, K.S. (1989). "International Effects of CAP trade Liberalization". **Agricultural trade Liberalization and the European Community.** Oxford Clarendon Press. págs. 27-46.

FALDER RIVERO, A. (1987). "Desigualdades entre las regiones agrarias de la C.E.E.". **Revista de estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 283-303.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1987). "El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características". **El futuro de la agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos** núm. 4. págs. 215-32.

FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. (1987). "Problemas y perspectivas del empleo en Castilla-La Mancha". **Papeles de Economía Española. Serie Comunidades Autónomas** núm. 5 págs. 90-105.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1986). "La Reforma de la Política Agraria Común". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 136. págs. 311-20.

FENNEL, R. (1987). **The Common Agricultural policy of the European Community: its institutional and administrative organisation**. Oxford, BSP Professional Books. 2ª edic.

BALLESTERO, F. y LÓPEZ SILANES, J. (1985). "El sistema agrimontario: una perspectiva actual de los M.C.M.". **Revista de Información Comercial Española**. Agos-sept. págs. 221-37.

F.A.O. (1988). **Étude d'ensemble de l'agriculture dans la région de la C.E.E. en 1987**. Préparée par la Division de l'agriculture et du bois C.E.E.-FAO de la Commission économique pour l'Europe, Genève. New York: Nations Unies, 1988. (*Revue Agricole pour l'Europe* núm. 30).

- F.A.O. (1989). **Situación y perspectivas de los productos básicos 1988-89.**
- F.A.O. (1989). **Anuario de Comercio.** vol. 41. 1.987.
- F.A.O. (1989). **Anuario de Producción.** vol. 42. 1988.
- GRANELL, F. (1985). "El GATT ante la VIII Ronda de negociaciones". **Revista Información Comercial Española.** Agosto-Septiembre 1.985. págs. 167-177.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1986). "Las difíciles relaciones comerciales agrarias entre USA y la C.E.E.". **Boletín de Información Comercial Española** núm. 2.058. págs. 3743-46.
- GONZÁLEZ-ALEMÁN, H. (1986). "La PAC y sus efectos en el exterior". **Boletín de Información Comercial Española** núm. 2032. págs. 1417- 22.
- GORGONI, M. (1987). "¿Por qué la política estructural es tan limitada?". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 247- 64.
- GOODMAN, D. y REDCLIFT, M. (1989). "Examen crítico de la crisis agrícola internacional". **Revista Agricultura y Sociedad** núm. 52. págs. 35-64.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1986). "Reflexiones sobre el "libro verde" y la crisis de la PAC". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 136. págs. 11-39.
- GÁRATE, R. (1986). **La agricultura Navarra entre 1962 y 1982.** Gobierno de Navarra. Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes. Pamplona.

- GRIFFIN, K. (1982). **La economía política del cambio agrario**. Edit. Fondo de Cultura Económica-México.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1984). "Consecuencias sobre las distintas agriculturas regionales de la sustitución del apoyo de la política agraria española por la política agraria comunitaria". **Revista Agricultura y Sociedad** núm. 30. págs. 99-136.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (1986). "La política de precios agrarios y el bienestar". **Revista Investigaciones Económicas** vol X, núm. 2 págs. 227-50.
- GONZÁLEZ DEL BARRIO, J. (1989). **El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Sección Garantía**. Documento de trabajo de la Subdirección General de Regulación y Gestión Comercial del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA).
- G.A.T.T. (1989). **El comercio Internacional 87/88**. vol. I y II.
- HARVEY, D.R. (1984). "Quotes négociables, politique de compensation et réforme de la P.A.C.". **Economie Rurale** núm. 163. págs. 72-76.
- HARLING, K.F. (1983). "Agricultural protectionism in developed countries: Analysis of systems of intervention". **European Review of Agricultural Economics**, vol. 10.3. págs. 223-247.
- HONMA, H. y HAYAMA, Y. (1986). "Determinants of Agricultural Protection Levels". **Political Economy of Agricultural Protec-**

tion: **The experience of East Asia**. Sidney Allen and Unwin.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. (1988). **Reforming World Agricultural Trade**. Washington. Mayo, 1988.

INSTITUTO DE FRANKFURT. KRONBERGER KREIS (1985). **Exigencias de un nuevo ordenamiento agrícola para Europa: necesidad de una nueva orientación para la política agrícola**. Dictamen realizado por el Kronberger Kreis del Instituto de Frankfurt. Cuadernos del Instituto de Dirección y organización de Empresas núm. 12. Ediciones ESIC.

JOHNSON, D.G. (1984). "Domestic Agricultural Policy in an International Environment: Effects of Other Countries Policies on the United States". **American Journal of Agricultural Economics**. December.

KOESTER, U. (1977). "The redistributational effects of the Common agricultural financial system". **European Review of Agricultural Economics**. vol. 4.4. págs. 321-45.

KOESTER, U. y TERWITTE, H. (1988). "Las distorsiones de precios en la Agricultura de la Comunidad Europea". **Revista Agricultura y Sociedad** núm. 48. págs. 47-79.

KOESTER, U. (1985). "L'intervention sur le marché agricole et le commerce international". **Économie Rurale** núm. 167. págs. 47-55.

KOESTER, U. y TERWITTE, H. (1987). "Semillas oleaginosas, proteínas y sustitutivos de cereales: aportaciones económicas y

realidades políticas". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 133- 155.

KOESTER, U. (1984). "The role of the CAP in the process of European Integration". **European Review of Agricultural Economics** vol. 11.1. págs. 129-140.

LECHI, F. (1987). "Desequilibrio regional y evolución en el proceso de la política agrícola. Diferencias regionales y evolución de la política agrícola". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 51-86.

LOSEBY, M. (1984). "L'Ajustement de l'offre et de la demande sur les marchés des produits agricoles de la C.E.E., le cas de sector laitier". **Economie Rurale** núm. 163. págs. 77-84.

LOSEBY, M. (1986). "La aportación de la política agrícola común a la convergencia en el seno de la C.E.E.". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 137. págs. 277-92.

MAJOCCHI, A. (1989). "Monetary and financial integration: problems and perspectives". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford Clarendon Press. págs. 244-256.

MENNES, L. Y KOEKKOEK, K. (1987). "Los países en vías de desarrollo en la nueva ronda del GATT". **Revista Información Comercial Española** núm. 646. págs. 157-68.

MANSHOLT, S. (1987). "El futuro de la política agrícola común" **Revista Noticias CEE** núm. 28. págs. 11-25.



- MARSH J. (1987). "Alternative policies for agriculture in Europe". **European Review of Agricultural Economics**. vol 14.1. págs. 11-21.
- MEESTER, G. (1987). "Budgetarie constraints and international realities in the CAP". **European Review of Agricultural Economics**. Vol. 14.1. Págs. 37-47.
- MAHÉ, L.P.; POUPA, J.C. y TROCHET, T.(1984). "Un protectionnisme plus équilibré. Le FEOGA et la Réforme de la PAC". **Économie Rurale** núm. 164. págs. 17-22.
- McMAHON, J.A.(1988). **European Trade policy in agricultural products**. Martinus Nijhoff. Publishers. Dordrecht.
- MASSOT MARTÍ, A. (1988). "La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad". **Revista Agricultura y Sociedad**. núm. 49. págs. 49-119.
- MORENO APARICI, C. (1987). "La agricultura española y la reforma de la PAC". **El futuro de la agricultura**. **Revista del Instituto de Estudios Económicos** núm. 4. págs. 255-77.
- MILLÁN GÓMEZ, J. (1987). "La medida de la productividad agraria". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 142. págs. 31-45.
- MESSERLIN, P.A. (1987). "Subvenciones políticas a la industria y agricultura y derechos compensatorios". **Revista Información Comercial Española** núm. 646. págs. 63-79.

- MACDOUGALL REPORT (THE). (1977). The Role of Public Finance in the European Communities.** Comisión of the E.E.C.. Bruselas.
- MARSH, J. y SWANNEY, P. (1980). Agriculture and the European Community.** University Association for contemporary European Studies. George Allen and Unwin. London.
- MARSH, J. (1982). "La comunidad y la Política Agrícola Común". Revista Agricultura y Sociedad** núm. 22. M.A.P.A. págs. 9-35.
- MAZOYER, M. (1982). "Origines et mécanismes de reproduction des inégalités régionales de développement agricole en Europe". Economie Rurale** núm. 150-151. Págs. 25-33.
- MEESTER, G. (1984). "Une Communauté devenue exportatrice nette". Économie Rurale** núm. 163. sept-oct. págs. 10-14.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1985). Aspectos económico-financieros de las Comunidades Europeas.** Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. Edit. Cámara de Comercio e Industria de Madrid. Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Tratado de adhesión España-C.E.E. Agricultura.** Secretaría General Técnica. Madrid.
- NOËL, G. (1988). Du Pool Vert a la PAC. Les tentatives de Communauté agricole européenne. 1944-1955.** Collection économie agricole et agroalimentaire. Edit. Económica. París.

**NATIONS UNIES. COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**  
**(1989). Le Commerce Agricole. Revue Agricole pour**  
**l'Europe núm. 31. 1.987 et 1.988.**

**O.C.D.E. (1990). Politiques Agricoles pour les années 1990. Études du Centre de développement.**

**O.C.D.E. (1989). Politiques, marchés et échanges agricoles suivi et perspectives 1989.**

**O.C.D.E. (1989). Nuevas tendencias en la formulación de la política rural. París, 1988.**

**O.C.D.E. (1987) National policies and Agricultural Trade. Study on the E.E.C.**

**O.C.D.E. (1987). Politiques nationales et échanges agricoles. Paris 1987.**

**O.C.D.E. (1990). Reformar les politiques agricoles: Les restrictions quantitatives de la production. Le soutien direct des revenus. Paris 1990.**

**PÉREZ RIBES, M. (1989). "La política preferencial no europea de la C.E.E.: las relaciones con los países mediterráneos y los ACP- PTUM". Revista Información Comercial Española núm. 667, págs. 55- 76.**

**PORTILLO, L. (1990). "El enfrentamiento agrícola entre Estados Unidos y la CEE en la Ronda Uruguay". Boletín de Información Comercial Española. 19-25 nov. págs.4247-51.**

**PARLAMENTO EUROPEO (1989). Propuesta de Resolución sobre la Política Agrícola Común y los países en desarrollo.**

Ponente FOCKE, K. Documentos PE/DOCA/CE.

PETIT, M. (1986) "Conflictos entre las estrategias agroalimentarias de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea. **Revista de Estudios Agro-Sociales** núm. 135. págs 267-90.

PIERANI, P. y FROHBERG, K. (1990). "Impact of CAP trade liberalization on Agricultural Supply". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford. Clarendon Press. Págs 123-41.

PETIT, M. (1985). "¿Van a cambiar los Estados Unidos de Política Agraria?". **Revista Agricultura y Sociedad** núm. 35 págs. 141-67.

PETIT, M. (1987). "La política agrícola común: problemática y perspectivas de futuro". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 9-32.

PALOVICS, I. y UJHELYI, T. (1987). "La política agraria europea desde un punto de vista global, con especial referencia a los países europeos del COMECON". **El Futuro de la Agricultura**. **Revista del Instituto de Estudios Económicos** núm. 4. págs. 233-47.

PETIT, M. (1987). **Agricultural policy formation in the European Community. The birth of milk quotas**. Edit. Elsevier.

- PETERSON, W.L. (1979). "International Farm Prices and the Social Cost of Cheap Food Policies". **American Journal of Agricultural Economics**. Vol. 61 (Febrero) págs. 12-21.
- PLASCASOVITIES, I. (1983). "A critique on the study of the regional impact of the C.A.P.". **European Review of Agricultural Economics**. Vol. 10.2. Págs. 141-63.
- PRIETO HERRERO, J.M. y ESTERUELAS HERNÁNDEZ, L. (1989). "El G.A.T.T. y el comercio internacional de productos agrarios". **Revista de Estudios Agro-Sociales** núm. 148. págs. 137-170.
- REVUELTA, J.M. (1985). "La UNCTAD en el escenario económico internacional". **Revista Información Comercial Española**. Agosto-Septiembre 1.985. págs. 125-53.
- REIG, E. (1986). **La política Agraria de la Comunidad Económica Europea**. Ediciones Alfons el Magnánim.
- RODRÍGUEZ FRAGUAS, J. (1986). "Reforma de la P.A.C. hacia una nueva política socio-estructural". **Boletín Información Extranjera**. M.A.P.A. 1986/2. págs. 49-52.
- RIES, A. (1985). "La Política Agrícola Común". **Revista Información Comercial Española**. Nov-Dic. págs. 181-92.
- SARMIENTO, C. y ZURDO, J. (1985). "Instrumentos financieros de C.E.E.". **Papeles de Economía Española** núm. 25. págs. 61-72.

SACCOMANDI, V. (1984). "Le commerce international des produits agricoles de CEE: problèmes et stratégies futures". **Économie Rurale** núm. 164. págs. 3-7.

SUMPSI, J.M. (1989). "Reflexiones en torno a la crisis del proteccionismo y la agricultura española". **Revista Información Comercial Española**. núm. 666, págs. 118-29.

SUMPSI, J.M. y TIÓ C. (1988). "La Política Agrícola Común y su impacto regional en España". **Papeles de Economía Española** núm. 34. págs. 359-76.

TIÓ, C. (1988). **La Integración de la Agricultura Española en la Comunidad Europea**. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

TANGERMANN, S. (1987). "Liberalización del comercio de los productos agrícolas de las zonas templadas". **Revista Información Comercial Española**. núm 646. págs. 115-24.

TRACY, M. (1986). "Excédents et échanges. Dilemmes européens". **Economie Rurale** núm. 173. págs. 5-11.

TARDITI, S. (1987). "The "Green Paper" in a long-term perspective". **European Review of Agricultural Economics**. Vol. 14.1. págs. 23-35.

TRACY, M. (1989). "Política Agraria e integración europea". **Revista Agricultura y Sociedad**. núm. 51. págs. 21-51.

TRACY, M. (1989). **Government and Agriculture in Western Europe, 1980-1988**. Harvester-Wheaksheaf. Londres.

- TANGERMANN, S. (1987). "La influencia de terceros países sobre la política agrícola común". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 140. págs. 109-132.
- TYERS, R., and ANDESSON, K. (1986). **Distortions In world food Markets: A Quantitative Assesment**, Background paper for the world Developpment Report, World Bank.
- THOMSON, K.J. (1989). "Budgetary and Economic Effects of CAP Trade Liberalization". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford Clarendon Press. págs. 110-119.
- VAN LIER, H. (1986). "Les avances intergubernamentales au soutien des ressources propres. Un bilan". **Revue du Marché Commun**. núm. 294.
- VALDÉS, A. y ZEITZ, J. (1980). **Agricultural Protection In O.E.C.D. Countries: Its Cost to less-developed countries**. International Food Policy Research Report 21. Washington D.C.
- VERT, E. (1987). **L'Agriculture dan la C.E.E.** Institut National de la Statistique et des Études Economiques (INSEE). Tomo 2. Emploi et Activité. París.
- VARELA, J. (1987). "Los aspectos agrimonetarios de la Política Agrícola Común". **Revista de Información Comercial Española**. núm. 642. págs. 27-52.
- WITZKE, V. y RUNGE, F. (1989). "Agricultural Integration: problems and perspectives". **Agricultural Trade Liberalization and the European Community**. Oxford Clarendon Press. págs. 227-243.

WINTERS, A. (1987). "Las consecuencias económicas del apoyo a la agricultura. Una investigación". **El Futuro de la Agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos**, nº 4. págs. 81-145.

WOLF, M. (1986). "Un pilar que se agrieta: problemas de la política comercial de las Comunidades Europeas". **Revista Información Comercial Española** núm. 636-637. págs. 139-57.

WALTERMANN, F. (1987). "La política agrícola común en conflicto con el comercio y el desarrollo". **El Futuro de la Agricultura. Revista del Instituto de Estudios Económicos**, núm. 4 págs. 160- 212.

WITZKE, V. (1986). "Las causas determinantes de la P.A.C. y su contribución a la inestabilidad de la agricultura". **Revista de Estudios Agrosociales** núm. 137. págs. 269-76.

WINTERS, A. (1988). **The so-called non economics objectives of agricultural policy**. O.C.D.E., Working Papers núm. 52.

ZIETZ, J. (1986). **The costs of protectionism to developing countries, an analysis for selected agricultural products**. Washington BIRF. Series on international capital and economic development. núm 1.



## FE DE ERRATAS

- página 26, segundo párrafo, línea 1, donde dice "distorsión de los mercados agrarios intracomunitarios..." debe decir "distorsión de los intercambios agrarios intracomunitarios..."
- página 41, segundo párrafo, línea 4, donde dice "...los efectos redistributivos negativos..." debe decir "...los efectos redistributivos regresivos...". Tercer párrafo, línea 6, donde dice "...y una creciente permeabilidad" debe decir "... y a una creciente permeabilidad..."
- página 75, primer párrafo, línea 1, donde dice "...las de un tamaño igual o superior a la unidad..." debe decir "...las de un tamaño igual o superior a 50 hectáreas, al obtenerse para las mismas un coeficiente superior a la unidad..."
- página 100, nota 9, línea 7, donde dice "... se ha mostrado sumamente importante en el crecimiento real de la misma en el período..." debe decir "...se ha mostrado sumamente importante, llegando a explicar el 75% del crecimiento real de la productividad en el período..."
- página 103, nota 10, segundo párrafo, línea 6, donde dice "...como medias ponderadas de incrementos." debe decir "...como medias ponderadas de los incrementos."
- página 125, segundo párrafo, línea 5, donde dice "ha demostrado disensiones..." debe decir "... ha demostrado frecuentemente disensiones..."
- página 135, nota 14, líneas 2 y 3, donde dice "...con el fuerte alza del dólar acaecida a mediados de los ochenta..." debe decir "...con la fuerte bajada del dólar acaecida a partir de la segunda mitad de los ochenta..."
- página 145, segundo párrafo, línea 8, donde dice "Estos son los casos de Irlanda, Grecia, y Portugal." debe decir "Estos son los casos de Irlanda, Grecia, Portugal y España."
- página 148, Nota 20, línea 4, donde dice "...para los sectores de materias grasas y hortalizas..." debe decir "...para los sectores de materias grasas, frutas y hortalizas...". Párrafo 6, línea 2, donde dice "...recurso propio basado en el P.N.B. y en la carga financiera..." debe decir "...recurso propio basado en el P.N.B. y a la carga financiera..."
- página 150, primer párrafo, línea 1, donde dice "...efectos, un papel determinante..." debe decir "...estos efectos, un papel determinante...". Segundo párrafo, línea 2, donde dice "...retornos presupuestarios netos del FEOGA-G." debe decir "...retornos presupuestarios netos del FEOGA-G a partir de 1985."
- página 151, tercer párrafo, línea 6, donde dice "...casos puntuales esporádicos..." debe decir "...casos puntuales y esporádicos..."
- página 163, primer párrafo, línea 2, donde dice "...más compatibles con el principio de equidad..." debe decir "...más compatibles con el principio de solidaridad..."
- página 170, segundo párrafo, línea 7, donde dice "...coincidan de país a país cuando sean..." debe decir "...coincidan de país a país cuando son..."
- página 190, segundo párrafo, línea 8, donde dice "...dimensión regional del problema agrícola frente a..." debe decir "...dimensión regional del problema agrícola". Este factor "exige una mayor flexibilidad de la política agrícola frente a ..."
- página 192, cuarto párrafo, línea 3, donde dice "...expuesto en el capítulo primero del..." debe decir "...expuesto en el capítulo segundo del..."
- página 210, primer párrafo, línea 7, donde dice "...que se derivan de los niveles de renta..." debe decir "...que se derivan para los niveles de renta..."
- página 266, primer párrafo, línea 3, donde dice "El importe máximo del importe de las ayudas..." debe decir "El importe máximo de las ayudas...". Segundo párrafo, línea 4, donde dice "...las ayudas con reestructuración regional se adaptan..." debe decir "...las ayudas con reestructuración se adaptan..."
- página 276, segundo párrafo, línea 2, donde dice "...sobre las cuestiones..." debe decir "...sobre estas cuestiones..."

- página 281, último párrafo, línea 1, donde dice "La última fila del cuadro expone..." debe decir "La última fila del cuadro V.8. expone....".
- página 286, primer párrafo, línea 7, donde dice "...por la sección garantía y que, por otra parte, las dotaciones del Fondo se..." debe decir "...por la sección y que, por otra parte, las dotaciones se...".
- página 292, primer párrafo, línea 4, donde dice "Como se puede observar, este objetivo..." debe decir "Como se puede observar, el objetivo 5 a..." . Línea 10, donde dice "...la instalación de jóvenes agricultores." debe decir "...la instalación de jóvenes agricultores y el apoyo a las rentas de los agricultores". Línea 16, donde dice "...las políticas de precios de mercados." debe decir "...las políticas de precios y mercados."
- página 311, segundo párrafo, línea 4, donde dice "los instrumentos de gestión y regularización..." debe decir "los instrumentos de gestión y regulación..."
- página 327, donde dice "Cuadro Nº VI.1.: Crecimiento de las exportaciones..." debe decir "Cuadro Nº VI.1.: Crecimiento del volumen de las exportaciones..."
- página 338, segundo párrafo, líneas 4 y 5, donde dice "...en cuanto al volumen de exportaciones..." debe decir "...en cuanto al valor de las exportaciones..."
- página 365, primer párrafo, línea 13, donde dice "...las fluctuaciones de la oferta mundial derivan..." debe decir "...las fluctuaciones de la oferta y la demanda mundial derivan..."
- página 368, línea 20, donde dice "...los precios del mercado mundial se verían incrementados..." debe decir "...los precios del mercado mundial se verían moderadamente incrementados..."
- página 377, tercer párrafo, línea 8, donde dice "...se deben de otorgar a los países que..." debe decir "...se deben de otorgar por parte de los países que..."
- página 413, tercer párrafo, línea 8, donde dice "... y organismos de carácter internacional." debe decir "... y organismos de carácter asistencial."
- página 433, tercer párrafo, línea 2, donde dice "...incluidas las relaciones con los..." debe decir "...incluidas las relacionadas con los..."
- página 443, tercer párrafo, línea 5, donde dice "...los días 5 y 8 de abril en Ginebra..." debe decir "...los días 5 y 8 de abril de 1989 en Ginebra..."
- página 444, segundo párrafo, línea 8, donde dice "...expresados en monedas nacionales no deben aumentarse por encima..." debe decir "...expresados en monedas nacionales no debe situarse por encima..."
- página 450, cuarto párrafo, línea 4, donde dice "...basada el cálculo de la diferencia..." debe decir "...basada en el cálculo de la diferencia..."
- página 453, segundo párrafo, líneas 2 y 3, donde dice "...afectan a la oferta de cereales, leche..." debe decir "...afectan a la oferta misma de cereales, y a las concernientes a la leche..."
- página 461, tercer párrafo, línea 1, donde dice "...presentaron su propuesta el 15..." debe decir "...presentaron su propuesta en la recta final el 15..."
- página 470, primer párrafo, línea 1, donde dice "...tres por ciento del conjunto..." debe decir "...tres por ciento del consumo..."
- página 497, primer párrafo, línea 2, donde dice "...mundiales de los productores agrarios..." debe decir "...mundiales de los productos agrarios..."
- página 503, línea 9, donde dice "...a las diferentes áreas geográficas que se enclavan en los..." debe decir "...a las diferentes áreas geográficas en que se enclavan los..."
- página 513, segundo párrafo, línea 1, donde dice "La oposición de un acercamiento..." debe decir "La opción de un acercamiento..."
- página 541, cuarto párrafo, línea 4, donde dice "...debiendo modularse las mismas en función de su tamaño." debe decir "...debiendo modularse las mismas en función del tamaño de las explotaciones, la renta y la situación regional."